

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE DERECHO

Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social



**LA EJECUCIÓN FORZOSA EN LA RECAUDACIÓN DE
LA SEGURIDAD SOCIAL: LOS TÍTULOS EJECUTIVOS**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Pilar Madrid Yagüe

Bajo la dirección del doctor:
Manuel Alonso Olea

Madrid, 2001

ISBN: 84-669-2320-9

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE DERECHO

DEPARTAMENTO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA
SEGURIDAD SOCIAL

**LA EJECUCIÓN FORZOSA EN LA
RECAUDACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL.
LOS TÍTULOS EJECUTIVOS.**



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE



5314014475

Tesis realizada por: Pilar Madrid Yagüe.

Tesis dirigida por el Profesor Dr. Dr. *h.c.* Manuel Alonso Olea.

24852

Madrid, septiembre 2000.



BIBLIOTECA

“LA EJECUCIÓN FORZOSA EN LA RECAUDACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL. LOS TÍTULOS EJECUTIVOS”.

SUMARIO

ABREVIATURAS.

INTRODUCCIÓN.

CAPITULO PRIMERO.- Gestión recaudatoria en materia de Seguridad Social (I).

- 1.- Antecedentes históricos y normativos.
- 2.- La competencia histórica de la Magistratura de Trabajo.

CAPITULO SEGUNDO.- Gestión recaudatoria en materia de Seguridad Social (II).

- 1.- Derecho vigente .
- 2.- Concepto de gestión recaudatoria.
- 3.- Naturaleza jurídica de la gestión recaudatoria: Orden Jurisdiccional competente y objeto de recaudación.
- 4.- Fases del procedimiento de recaudación.

CAPITULO TERCERO.- La ejecución forzosa: la vía ejecutiva.

- 1.- Ejecución forzosa: concepto, caracteres y terminología.
- 2.- Naturaleza Jurídica.
- 3.- Creación de los títulos ejecutivos.
- 4.- El recargo de apremio.
- 5.- Excepciones a la ejecución forzosa. Especial referencia al procedimiento de deducción.
- 6.- La ejecución forzosa en los diferentes Regímenes del Sistema de la Seguridad Social: Régimen General y Regímenes Especiales.

CAPITULO CUARTO.- Los títulos ejecutivos.

- 1.- Concepto y naturaleza.
- 2.- Clases.
- 3.- *Reclamación de deudas.*
- 4.- *Acta de liquidación.*

CAPITULO QUINTO.- Apunte complementario: trámites de la vía ejecutiva.

- 1.- Iniciación de la vía ejecutiva.
- 2.- Desarrollo de la vía ejecutiva.
- 3.- Terminación del procedimiento de apremio y del procedimiento recaudatorio.
- 4.- Créditos incobrables.
- 5.- Tercerías.

Sumario

6.- Medidas cautelares.

7.- Recursos administrativos.

CONCLUSIONES.

ANEXO I .- Cuadros de recaudación.

ANEXO II.- Normas sobre gestión recaudatoria de la Seguridad Social.

ANEXO III.- Bibliografía.

ABREVIATURAS

AA	Actualidad Administrativa.
AAVV	Autores varios.
AEAT	Agencia Estatal de Administración Tributaria.
AL	Actualidad Laboral.
AN	Audiencia Nacional.
AP	Audiencia Provincial.
Art.	Artículo.
AS	Aranzadi Social.
BOE	Boletín Oficial del Estado.
Cc	Código Civil.
CE	Constitución Española .
DA	Documentación Administrativa.
DL	Documentación Laboral.
EF	Estudios Financieros.
FOGASA	Fondo de Garantía Salarial.
HPE	Hacienda Pública Española.
IEF	Instituto de Estudios Fiscales.
IMERSO	Instituto de Migraciones y Servicios Sociales.
INEM	Instituto Nacional de Empleo.
INSALUD	Instituto Nacional de la Salud.
INSS	Instituto Nacional de la Seguridad Social.
INP	Instituto Nacional de Previsión.
ISM	Instituto Social de la Marina.
JT	Repertorio Aranzadi de Jurisprudencia Tributaria.
LBPL	Ley de Bases de Procedimiento Laboral.
LEC	Ley de Enjuiciamiento Civil.
LGSS	Ley General de la Seguridad Social.
LGT	Ley General Tributaria.
LH	Ley Hipotecaria.
LISOS	Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social.
LJCA	Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.
LOFAGE	Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.
LOITSS	Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.
LOPJ	Ley Orgánica del Poder Judicial.
LPL	Ley de Procedimiento Laboral.
LRJAP y PAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

MFAOS	Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.
MTAS	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
Nº	Número.
Ob. cit.	Obra citada.
OIT	Organización Internacional del Trabajo.
Pág.	Página.
RAP	Revista de Administración Pública.
REDA	Revista Española de Derecho Administrativo.
REDF	Revista Española de Derecho Financiero.
REDT	Revista Española de Derecho del Trabajo.
RD	Real Decreto.
RGCLSS	Reglamento General sobre Cotización y Liquidación de otros Derechos de la Seguridad Social, Real Decreto 2064/1995, de 22 de diciembre.
RGGFSS	Reglamento General de Gestión Financiera de la Seguridad Social, Real Decreto 1391/1995, de 4 de agosto.
RGISIOS	Reglamento General sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones del orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo.
RGR	Reglamento General de Recaudación.
RGRSS	Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de la Seguridad Social.
RISS	Revista Iberoamericana de Seguridad Social.
RJ	Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi.
RJCA	Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi menor contencioso-administrativa.
RL	Relaciones Laborales.
RMTAS	Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
ROFITSS	Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero.
RPS	Revista de Política Social.
RSS	Revista de Seguridad Social.
RT	Revista de Trabajo.
RTC	Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional.
RTSS	Revista de Trabajo y Seguridad Social.
S/SS	Sentencia/Sentencias.
SDFUM	Seminario de Derecho Financiero de la Universidad Autónoma de Madrid.
SOE	Seguro Obligatorio de Enfermedad.
SOVI	Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez.
TC	Tribunal Constitucional.
TEAC	Tribunal Económico Administrativo Central.
TEAR	Tribunal Económico Administrativo Regional.
TGSS	Tesorería General de la Seguridad Social.
TS	Tribunal Supremo.
TSJ	Tribunal Superior de Justicia.
URE	Unidad/es de Recaudación Ejecutiva.

INTRODUCCION

La Administración de la Seguridad Social es un complejo orgánico¹ que se integra por entidades gestoras y servicios comunes. Está enmarcada dentro de la Administración institucional y es distintinta de la Administración Central, de las Administraciones autonómica y local y, por supuesto, de otros entes integrantes de la Administración institucional².

De entre los rasgos particulares de esta Administración, nos interesa el estudio del específico procedimiento de recaudación de los recursos que integran el Sistema de la Seguridad Social. Y ello por tres motivos:

- El primero, porque la función recaudadora es tan importante como poco conocida en el entramado de la financiación de la propia Seguridad Social.
- En segundo lugar, porque la recaudación de la Seguridad Social se mantiene todavía independiente de la gestión recaudatoria de la Hacienda Pública, aunque sus sucesivas normas reguladoras insistentemente resaltan el discurrir paralelo de ambos procedimientos recaudatorios, que un día habrán de confluir en la unidad de procedimiento.
- Finalmente, por la inexistencia de estudios monográficos dedicados a la materia, quizá por los vertiginosos cambios normativos que hacen sentir al estudioso inseguridad y le mantienen en constante zozobra investigadora³.

1. Importancia de la función recaudatoria de la Seguridad Social.

El mantenimiento de “un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos”, tal y como reza el principio rector de la política social y económica del artículo 41 de la CE, requiere un sólido sistema de financiación.

El desarrollo del artículo constitucional se ha efectuado optando por el mantenimiento de una Seguridad Social pública de carácter contributivo,

¹ STS, Sala 3ª, 10 de julio de 1996, RJ 1996\6028, se refiere a esta Administración como “una globalidad jurídico administrativa”.

² La naturaleza jurídica de las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social ha sido un tema discutido desde siempre. La opinión mayoritaria ha sostenido que tienen un perfil propio y que son distintos de los organismos autónomos, cuya norma reguladora, la Ley de 26 de diciembre de 1958, sobre Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas, no les ha sido de aplicación a aquéllas en virtud de la exclusión contenida en el artículo 38 de la LGSS de 1974. La vigente LGSS, aprobada por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, define su naturaleza jurídica en el artículo 59, conceptuándolas como “entidades de derecho público y capacidad jurídica para el cumplimiento de los fines que le están encomendados”, reiterando que no les es de aplicación la Ley de 26 de diciembre de 1958, a tenor de su artículo 5.c).

Con la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), se produce una aproximación entre ambas figuras, pues declara aplicable a las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social las previsiones de la misma relativas a los organismos autónomos, a excepción de una serie de materias que seguirán rigiéndose por su legislación específica (el régimen de personal, económico-financiero, patrimonial, presupuestario y contable, el régimen de impugnación y revisión de sus actos y resoluciones y la asistencia jurídica).

³ Desde el propio ámbito, se reclama mayor atención. CUBAS MORALES, A., “El aplazamiento y el fraccionamiento en el pago de las deudas con la Seguridad Social”, RTSS, nº 16, octubre-diciembre, 1994, págs. 7 y ss., manifiesta que “creemos que los estudiosos del Derecho nunca han prestado a la recaudación de los recursos de la Seguridad Social la atención que el interés de sus instituciones y la trascendencia de su normativa merecen. En materia de cotización y recaudación, existe una lamentable penuria de buenas monografías”.

completada, en el nivel básico, por una serie de prestaciones no contributivas⁴ y, en el nivel complementario, por una Seguridad Social - redundantemente - complementaria⁵.

No son objeto del presente estudio los niveles de protección, ni la separación de las fuentes de financiación de las distintas prestaciones, pero, precisamente en estos momentos en que está tan patente la posible crisis financiera de la Seguridad Social, se hace obligatoria la referencia a los cambios normativos sobre estos extremos, de clara tendencia regresiva, para la corrección de <<las desviaciones y desequilibrios>> que pudieran poner en peligro el Sistema⁶, sintiendo mas acuciantemente la necesidad de contar con un mecanismo recaudatorio fuerte que haga llegar al Sistema el flujo económico necesario y, en su caso, opere como medida coercitiva ante los incumplimientos por parte de los obligados al pago a la Seguridad Social.

Es de tener muy presente que la recaudación eficaz de los recursos del Sistema de la Seguridad Social es un importante instrumento de defensa del mantenimiento del régimen público de Seguridad Social que establece el mandato constitucional. De poco, si no de nada, serviría estatuir la obligación de pago de las cotizaciones o de cualesquiera de los demás recursos de la Seguridad Social si no se la provee de un mecanismo compulsivo del pago, ya que la morosidad y contumacia de los deudores no debe ser desdeñada como

⁴ La STS 1 de abril 1998, RJ 2689, dictada en Sala General, perfila su naturaleza jurídica diciendo que "la protección otorgada por las denominadas <<prestaciones no contributivas>> de la Seguridad Social constituye una <<nueva rama>>", debiendo deducirse con claridad, "no tanto de la naturaleza de las propias prestaciones y contingencias protegidas, como de su fuente de financiación y, sobre todo, de su desvinculación como relación protectora, de la relación de prestación de servicios por cuenta ajena, en abierta diferenciación con el ámbito protector contributivo. La reciente promulgación de la Ley de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social... confirma también este criterio, puesto que se viene a diferenciar en plenitud la rama contributiva de la rama asistencial, permaneciendo la primera como la rama de protección de quienes la lucran mediante las aportaciones personales y las aportaciones ganadas por su actividad, mientras que la segunda es la de quienes la alcanzan del Erario público, sin otra razón que su vinculación con el Estado titular de tal Erario".

⁵ LOPEZ LOPEZ, J., "Seguridad Social Comunitaria y Jurisprudencia Española", Madrid, 1996, págs. 31 y 32, analiza la protección social de los países comunitarios, señalando que "los sistemas de protección social que hoy están funcionando en Europa aparecen para combatir la pobreza y la miseria que surgieron cuando los trabajadores, privados del acceso a las tierras, se vieron incapaces de trabajar y de obtener un salario. Este movimiento surge a partir de la década de 1870". Su autora enumera cuatro grupos, en función de las características básicas de sus sistemas de protección social dentro de los Estados miembros: 1. aquéllos en los que predominan los principios del seguro y en los que las prestaciones dependen principalmente de las cotizaciones; 2. aquellos en los que el principio de seguro está menos arraigado y las prestaciones tienen más relación con las necesidades, y la financiación procede sobre todo de la fiscalidad general; 3. los que ocupan una posición intermedia; 4. aquellos en los que el sistema se encuentra todavía en fase inicial".

⁶ La reforma para corregir desviaciones y desequilibrios que pudieran poner en peligro el Sistema comienza con la Ley 26/1985, de 31 de julio, de Medidas Urgentes para la Racionalización de la estructura y la acción protectora de la Seguridad Social. Con el texto aprobado por el Pleno del Congreso el 6 de abril de 1995, conocido como "Pacto de Toledo", se produce el compromiso de todas las fuerzas parlamentarias para hacer viable financieramente el modelo del artículo 41 de la CE. En su consecuencia, se continúa el proceso de reforma, para adaptar dicho modelo de Seguridad Social a la realidad del momento, con la Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social y el Real Decreto 1647/1997, de 31 de octubre, que desarrolla la anterior. La separación de las fuentes de financiación tiene su reconocimiento normativo en el artículo 86.2 de la LGSS, en la redacción dada al mismo por la citada Ley 24/1997.

Sobre el Pacto de Toledo, CABANILLAS BERMÚDEZ, J.M., "El Pacto de Toledo", Madrid, 1997; y AAVV, "Análisis de diversas cuestiones sobre los Pactos de Toledo", Libro Homenaje al Profesor ALONSO OLEA, MTAS, nº 17, 1998.

causa de debilidad económica del Sistema, a agregar a otros factores de tipo económico o social⁷.

El procedimiento de recaudación se erige en un mecanismo más de lucha contra el fraude, en sintonía con la tendencia actual legislativa en todos los aspectos⁸.

2. Procedimiento recaudatorio de la Seguridad Social separado de la recaudación tributaria.

Partiendo del carácter instrumental de la gestión recaudatoria de la Seguridad Social como fuerza compeleradora de protección de determinadas vías que la financian, naturaleza que comparte el procedimiento recaudatorio de la Hacienda Pública, destaca la propia especialidad de la Administración de la Seguridad Social como Administración Pública diferente de la Central del Estado, aunque sujeta a ésta por una relación de tutela del Departamento ministerial correspondiente.

Uno de los rasgos, pues, que la configuran es la regulación de un procedimiento específico de recaudación de los recursos que integran el Sistema de la Seguridad Social.

La Disposición adicional sexta, apartado segundo, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, LRJAP y PAC, señala que "los actos de gestión recaudatoria de la Seguridad Social se regirán por su normativa específica". Asimismo, la Disposición adicional sexta de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), dispone que el régimen económico-financiero de las entidades gestoras y la TGSS será el establecido en su legislación específica.

Pese a esta especificidad y separación, las normas de Seguridad Social han reiterado continuamente, desde tempranos momentos, que el procedimiento recaudatorio de su Administración tiende a unificarse con el del Estado.

Tomando como base lo dispuesto implícitamente en el artículo 174 del RGR de los derechos y recursos de la Hacienda Pública, aprobado por Decreto 3154/1968, de 14 de noviembre, y en el artículo 19 de la LGSS de 1974, la Disposición Transitoria del Real Decreto-Ley 10/1981, de 19 de junio, sobre Inspección y Recaudación de la Seguridad Social, estableció como previsión para el futuro la creación de un "sistema de recaudación unificado para el Estado y la Seguridad Social".

⁷ MÍNGUEZ BENAVENTE, J.R., "La preferencia de los créditos de la Seguridad Social", RTSS, nº 22, abril-junio, 1996, págs. 65 y ss. El autor señala la importancia de potenciar el procedimiento recaudatorio así como del mecanismo externo del privilegio de los créditos de la Seguridad Social.

⁸ La lucha frente al fraude en materia de recaudación queda patente con la creación del específico delito contra la Seguridad Social por la Ley Orgánica 6/1995, de 29 de junio, y recogido en el artículo 307 del vigente Código Penal, aprobado por Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre. El bien jurídico protegido por el tipo penal lo constituye el Patrimonio de la Seguridad Social y su mecanismo de realización, la función recaudatoria de la TGSS. Sobre el mismo, véase nuestro trabajo MADRID YAGÜE, P., "La problemática en torno al delito contra la Seguridad Social y la Jurisprudencia del Tribunal Supremo", REDT, nº 91, Septiembre-Octubre, 1998, págs. 747 y ss.

Un análisis sobre las situaciones de fraude se contiene en el Informe del Consejo Económico y Social nº 2/1999, Sesión del Pleno de 21 de abril, que lleva por título "La economía sumergida en relación a la Quinta Recomendación del Pacto de Toledo". Con relación al fraude en la recaudación de la Seguridad Social, se citan las siguientes situaciones irregulares: *fraude en la inscripción, elusión de deudas mediante inscripción fraudulenta, fraude en la cotización y beneficios indebidos*.

En el mismo sentido, el preámbulo del primer Reglamento recaudatorio de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 716/1986, de 7 de marzo, justificó su existencia en aras a regular, por vez primera, el *iter recaudatorio* y a “facilitar y preparar el proceso de unificación con el procedimiento de recaudación del Estado”.

La mención a la Disposición transitoria del Real Decreto Ley 10/1981, de 19 de junio, volvió a encabezar la justificación del Preámbulo del segundo Reglamento de recaudación del Sistema, aprobado por el Real Decreto 1517/1991, de 11 de octubre, señalándose que, en tanto se preveía un sistema de recaudación unificado para el Estado y la Seguridad Social, se aprobaba dicho Reglamento a fin de seguir las directrices de las modificaciones introducidas en el RGR de 1968 y algunos del nuevo Reglamento de la Hacienda Pública aprobado por el Real Decreto 1684/1990, de 20 de diciembre, amén de corregir las disfunciones observadas en la práctica recaudatoria y lograr mayor perfección en la misma.

Por su parte, el preámbulo del Real Decreto 1637/1995, de 6 de octubre, que aprueba el vigente RGRSS, no cita ya la Disposición transitoria del Real Decreto Ley 10/1981, de 19 de junio, sino la Disposición transitoria decimotercera del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la LGSS. La razón estriba en que la Disposición derogatoria de esta última abroga en su totalidad el Real Decreto Ley 10/1981.

La mencionada Disposición transitoria decimotercera de la LGSS reitera que en el futuro se articulará un “sistema de recaudación unificado para el Estado y la Seguridad Social”, a la que el preámbulo del RGRSS califica de “directriz”; justificando las reformas introducidas en el procedimiento recaudatorio bajo el argumento de intensificar la “tendencia unificadora” con el procedimiento recaudatorio del Estado, especialmente en la vía de apremio.

La Memoria⁹ del Anteproyecto del Reglamento de recaudación de 1995 considera una directriz lo dispuesto en la Disposición transitoria decimotercera de la LGSS de 1994, e insiste en que el progresivo acercamiento y la tendencia a la unificación con el procedimiento recaudatorio del Estado se intensifica aún más con este Reglamento, “en armonía” con el contenido de la citada Disposición transitoria.

Como se puede apreciar, la mención a la unificación de ambos procedimientos de recaudación es una constante reiterada en las normas recaudatorias de la Seguridad Social. Debe ser considerada como una medida de futuro, y, mientras esto no suceda, se procura mantener el mayor paralelismo posible con el procedimiento recaudatorio de la Hacienda Pública, declarando incluso la Disposición Final primera del RGRSS que el RGR será de aplicación supletoria a la recaudación de la Seguridad Social en lo no previsto por las normas recaudatorias de aquél y sus disposiciones de desarrollo¹⁰.

⁹ Memoria explicativa al Anteproyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación de los recursos del Sistema de la Seguridad Social, TGSS.

¹⁰ La Disposición Final primera del RGRSS de 1995 dispone que “1. En lo no previsto en este Reglamento y en las disposiciones de desarrollo que al efecto se dicten por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social – hoy Asuntos Sociales -, se aplicará a la recaudación de los recursos del Sistema de la Seguridad Social, supletoriamente, el Reglamento General de Recaudación del Estado, si bien las referencias que en el mismo se efectúan al Ministerio de Economía y Hacienda, Dirección General de Recaudación, Delegaciones de Hacienda y demás órganos de recaudación de los mismos se entenderán hechas, respectivamente, al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a la Dirección General de la TGSS,

Esta tendencia a la unificación de los procedimientos recaudatorios, hacendístico y de Seguridad Social, no constituye, estimamos, por el momento, sino un *desideratum*, de concreción mas o menos incierta. En primer lugar, piénsese en la lejanía, desde un parámetro temporal, de la norma que anunció la tan reiterada unificación de procedimientos (la Disposición transitoria del Real Decreto Ley 10/1981, de 19 de junio).

ALMANSA PASTOR señala que la tendencia hacia la unificación del sistema de recaudación tributaria del Estado y de la Seguridad Social lo es “a impulsos de la propia dinámica aproximativa de ambos sistemas tributarios”¹¹.

Por su parte, ESCUDERO RODRÍGUEZ apunta que la tendencia a la unificación de procedimientos recaudatorios puede estar superada definitivamente, precisamente por el tiempo transcurrido desde que se anunciara hace más de una década por la Disposición transitoria del citado Real Decreto Ley 10/1981, de 19 de junio¹².

Factor que refuerza el carácter incierto de la unificación recaudatoria es que las modificaciones que van introduciendo en el procedimiento recaudatorio de la Seguridad Social le separan del esquema recaudatorio de la Hacienda Pública. Nos estamos refiriendo, en concreto, a las introducidas por las Leyes 42/1994, de 30 de diciembre, de MFAOS; 42/1997, de 14 de noviembre, LOITSS; y 66/1997, de 30 de diciembre, de MFAOS¹³. En ellas se da nuevo tratamiento a diversos aspectos de la vía ejecutiva en el procedimiento recaudatorio que divergen de la regulación que establece la LGT y el RGR para la recaudación del Estado. Entre ellos, pueden citarse: [1] incidencia automática en la vía ejecutiva una vez transcurridos los plazos estipulados para el pago en el período voluntario; [2] modificación del título ejecutivo, desapareciendo como tal la *certificación de descubierto* e instaurándose el sistema de título ejecutivo *por transformación* en lugar del sistema de título ejecutivo *por creación*; [3] nueva regulación a los medios de impugnación de los actos de gestión recaudatoria de la Seguridad Social, suprimiéndose la vía económico-administrativa previa al recurso jurisdiccional.

Por contra, las sucesivas reformas del procedimiento recaudatorio sí intensifican la aproximación al RGR en lo relativo al procedimiento de apremio, destacando, sobre todo, los embargos según su objeto, depósito de los bienes embargados, actuaciones previas a la enajenación, etc.

Sentado lo anterior, cabe hacer la siguiente reflexión. El diverso tratamiento dado a determinados aspectos recaudatorios de la Seguridad Social respecto del procedimiento recaudatorio hacendístico se justifica precisamente porque la “unificación de procedimientos” a que se refieren las normas de Seguridad

a las Direcciones Provinciales de la misma y a los demás órganos de recaudación de la Seguridad Social, que tengan atribuidas funciones análogas en materia recaudatoria. 2. En lo no dispuesto en las normas a que se refiere el apartado anterior, se aplicarán las disposiciones de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”.

¹¹ ALMANSA PASTOR, J.M., “Derecho de la Seguridad Social”, Madrid, 1989, pág. 298.

¹² ESCUDERO RODRÍGUEZ, R., “Novedades del Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social. Octubre 1991”, RL, nº 1, 8 enero 1992, pág. 77.

¹³ La Ley 42/1994, de 30 de diciembre, no hace referencia, respecto de las modificaciones que introduce en la LGSS de 1994 en el procedimiento recaudatorio, a la tendencia unificadora con el procedimiento hacendístico, sino que las justifica en aras a “lograr la máxima eficacia, simplificación y celeridad en la gestión recaudatoria” de las deudas para con la Seguridad Social.

Social implica una aproximación de ambas recaudaciones, mas no su equiparación.

Aproximar y equiparar son cosas distintas; mientras que la primera supone el acercamiento a las normas recaudatorias del Estado, "equiparar" significa dar el mismo tratamiento. El primero de los términos se adecua mejor a lo dispuesto, en forma de "directriz", en la Disposición transitoria decimotercera de la LGSS, ya que, de este modo, se justifican por su propia naturaleza las diferencias del procedimiento recaudatorio de la Seguridad Social.

Sea como fuere, los sucesivos instrumentos normativos que han regulado la recaudación de la Seguridad Social hacen continua justificación de su contenido por mor de la "unificación del sistema de recaudación del Estado y de la Seguridad Social", lo que hace sospechar que la tan reiterada unificación de procedimientos recaudatorios pueda ser una manifestación de un futuro cambio, mas o menos lejano, mas o menos profundo, de la propia estructura administrativa; mutación más entitativa que el simple cambio hacia la unicidad procedimental recaudatoria¹⁴.

3. Escasez de estudios monográficos.

A lo anteriormente dicho, hay que sumar la escasez existente de estudios monográficos sobre la recaudación de los recursos del Sistema, reserva hecha de los realizados en los manuales sobre Seguridad Social y los artículos doctrinales elaborados al hilo de las modificaciones constantes en la materia¹⁵.

Quiza sea este carácter instrumental el responsable del poco interés que hasta el momento ha suscitado la materia recaudatoria de la Seguridad Social. Precisamente su naturaleza de medio coercitivo, de fuerza compeledora para los deudores, está inevitablemente vinculada a los resultados que se obtengan.

Asimismo, estar imbricada en el servicio público que supone el mantenimiento del Sistema de Seguridad Social, hace que la función recaudadora sea absolutamente permeable a los cambios políticos que marcan el rumbo de la Administración en donde está encuadrada. Precisamente, esto último propicia además la, denominémosla, "fugacidad normativa".

Si lo expuesto justifica nuestro interés por la materia recaudatoria en el ámbito de la Seguridad Social, lo siguiente acota el objeto de análisis del presente trabajo. No se pretende abordar todos los aspectos del procedimiento recaudatorio, ello es imposible. La parcela elegida es la vía ejecutiva, y, dentro de ésta, en especial, el título ejecutivo.

El procedimiento de recaudación de la Seguridad Social, como se expondrá, se integra por una serie de fases que comprenden desde la liquidación de las deudas hasta la efectividad forzosa de las mismas por parte de la Administración acreedora, o bien la finalización del procedimiento por otras causas tasadas. No obstante lo anterior,

¹⁴ Sobre la *vis atractiva* que ejerce la normativa tributaria sobre la de Seguridad Social, LAIN DOMINGUEZ, A., "La Inspección de Trabajo y Seguridad Social", Pamplona, 1999, págs. 277 a 282. Este autor realiza una reflexión acerca de la atribución a la cotización de naturaleza tributaria y la <<vis atractiva>> de la normativa tributaria sobre la normativa en materia de cotización.

¹⁵ Idéntico fenómeno se produce en el ámbito tributario, al que se ha denominado <<orfandad doctrinal>> y respecto del que se afirma que "se observa una pertinaz carencia de estudios sobre la recaudación quizás debida a la opinión negativa que sobre la misma se tiene", SERRANO ANTÓN, F., "La oposición a la vía de apremio", Pamplona, 1998, págs. 27 y 29.

cuando se habla de recaudación se produce el curioso fenómeno de asociación de ideas que identifica el procedimiento recaudatorio con una de sus fases, la vía ejecutiva.

Es, además, la recaudación en vía ejecutiva la materia que más reformas soporta, la ya citada "fugacidad normativa". Y la que más litigios provoca, consecuencia lógica de la acción que ejerce el órgano administrativo recaudador sobre el patrimonio del deudor.

Su estudio se va a desarrollar en cinco Capítulos. La sistemática que se sigue es tomar como punto de arranque un análisis de la evolución histórica del surgimiento e implantación del procedimiento recaudatorio de la Seguridad Social y de sus modificaciones – pues "la Seguridad Social española resulta de un desarrollo histórico sin el cual no es comprensible"¹⁶ –, para centrarnos, seguidamente, en la recaudación en vía ejecutiva.

En el Capítulo Primero se realiza un exámen de los antecedentes históricos y normativos de la gestión recaudatoria de la Seguridad Social, dedicando especial atención a la competencia histórica de las Magistraturas de Trabajo en la materia.

En el Capítulo Segundo se expone la normativa vigente sobre recaudación del Sistema y se analizan ciertas cuestiones generales, como el concepto y la naturaleza jurídica de la gestión recaudatoria, el orden jurisdiccional competente según el objeto a recaudar y las fases del procedimiento.

Dentro de este Capítulo se señala especialmente la dificultad que existe para atribución de toda la materia recaudatoria, en bloque, a una sola Jurisdicción, siendo frecuentes los conflictos jurisdiccionales tanto positivos como negativos. La regla general atribuye a la Contencioso-Administrativa el conocimiento de la impugnación de los actos recaudatorios, pero existe una *zona fronteriza* en la recaudación de la Seguridad Social en la que determinados actos presentan conexión con materias plénamente atribuidas a la Jurisdicción Social, siendo atraídos por ésta en una suerte de *vis atractiva*. Esto ocurre, desde luego, con los actos de recaudación relacionados con las prestaciones (reintegro de prestaciones indebidamente percibidas o deducidas, recargo de prestaciones del artículo 123 de la LGSS, capitales coste de renta correspondientes a fallos judiciales sociales...) En otros casos, es la recaudación de la Seguridad Social algo muy próximo a la reclamación civil de cantidades, caso de los préstamos - hipotecarios o personales - cuyos prestatarios incumplen sus obligaciones de pago.

En el Capítulo Tercero se efectúa el concreto análisis de la ejecución forzosa de la recaudación de la Seguridad Social, perfilándose el concepto y la naturaleza jurídica de la vía ejecutiva. Destacan, especialmente, los tres aspectos siguientes: la creación de los títulos ejecutivos, el devengo del recargo de apremio y la excepción constituida por el procedimiento de deducción de deudas.

Con la supresión de la *certificación de descubierto* y la implantación de un nuevo sistema de títulos ejecutivos - la *reclamación de deudas* y el *acta de liquidación* -, a raíz de las modificaciones operadas por las Leyes 42/1994, de 30 de diciembre, 42/1997, de 14 de noviembre, y 66/1997, de 30 de diciembre, se reestructura el procedimiento recaudatorio en determinados aspectos (el agotamiento del período reglamentario de pago, el período intermedio y el inicio de la vía ejecutiva). Es relevante porque supone un importante cambio que distancia el RGRSS del RGR,

¹⁶ ALONSO OLEA, M. y TORTUERO PLAZA, J.L., "Instituciones de la Seguridad Social", Madrid, 1998, pág. 39.

contrapuesto a la tendencia aproximadora hacia éste último de todo lo relativo a los embargos y medios de realización de los bienes (es decir, lo relativo a la ejecución forzosa sobre el patrimonio del deudor).

La incidencia automática en la vía ejecutiva, por imperio de la Ley, cuando transcurren los plazos estipulados para el período voluntario de pago sin efectuarse éste, provoca la aplicación automática del recargo de apremio. Esta automaticidad ha sido harto discutida en materia de recaudación del Estado, lo que pide una reflexión sobre la posible extrapolación de los reparos opuestos en este ámbito al de la recaudación de la Seguridad Social.

Por otro lado, constituye una verdadera excepción a la vía ejecutiva el denominado *procedimiento de deducción de deudas; iter recaudatorio* que se aplica en la recaudación de deudas del Sector Público, a no confundir con el procedimiento de compensación.

El Capítulo Cuarto está dedicado al específico estudio de los títulos ejecutivos: la *reclamación de deudas* y el *acta de liquidación*. Constituyen, en un inicio, los documentos administrativos de reclamación de los débitos, lo que determina que han de examinarse las reglas que sobre los mismos se disponen en la regulación del período voluntario de recaudación. Se expone la nueva estructura orgánica de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y sus competencias respecto de los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social.

En el Capítulo Quinto se elabora un apunte complementario sobre los trámites que integran la vía ejecutiva – inicio, desarrollo y terminación – sin propósito de exhaustividad.

Se completa la exposición con la elaboración de unas Conclusiones, tres Anexos (el Anexo I contiene un cuadro de recaudación ejecutiva; el Anexo II, un listado de normas sobre gestión recaudatoria de Seguridad Social; y el Anexo III, la Bibliografía), y un Índice.

CAPITULO PRIMERO

GESTIÓN RECAUDATORIA EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL (I)

- 1.- Antecedentes históricos y normativos.
- 2.- La competencia histórica de la Magistratura de Trabajo.

1.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y NORMATIVOS.

Históricamente, la recaudación de la Seguridad Social ha presentado las notas características siguientes:

- A - La complejidad.
- B - La fugacidad normativa.
- C - La superposición de normas.

A) A la complejidad contribuyen la propia naturaleza intrínseca de la materia, junto con otros factores.

Además de la mayor o menor complicación del *iter* recaudatorio, influye poderosamente la fronteriza ubicación jurídica que presenta. La gestión recaudatoria tiene conexión con diferentes campos jurídicos, ESCUDERO se refiere a ella como "materia ardua situada en los límites del Derecho del Trabajo, dadas sus evidentes connotaciones administrativas y tributarias"¹. Se podría decir, yendo mas allá, que se ubica entre el Derecho de la Seguridad Social, el Derecho del Trabajo y el Derecho Administrativo, teniendo además tintes tributarios.

Pese al carácter autónomo del Derecho de la Seguridad Social que hoy reconoce la mayoría de la Doctrina (ALONSO OLEA, ALMANSA PASTOR...), "desgajado del Derecho del Trabajo y nunca incorporado al Derecho Administrativo"², mantiene con ellos zonas de fricción que difícilmente pueden apreciarse separadas. Buen ejemplo de esto lo constituye la nada pacífica tarea de determinar la naturaleza jurídica de la cotización a la Seguridad Social o la Jurisdicción competente para conocer de determinados recursos de la Seguridad Social (capitales coste de renta, devolución de prestaciones indebidamente percibidas, etc.).

Es también un factor que contribuye a la complejidad el propio objeto de recaudación. El procedimiento recaudatorio no está destinado únicamente al recurso por excelencia de la Seguridad Social cual es la cotización, sino que también se dirige a la exacción de otros recursos que integran el objeto recaudatorio.

¹ ESCUDERO RODRÍGUEZ, R., "Novedades del Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social. Octubre 1991", RL, nº 1, 8 de enero 1992, pág. 75.

² ALONSO OLEA, M. y TORTUERO PLAZA, J.L., "Instituciones de Seguridad Social", Madrid, 1997, pág. 38.

Esta matización tiende a olvidarse, y por parte de la doctrina suele estudiarse el procedimiento recaudatorio de la Seguridad Social unido a la relación jurídica de cotización. Los motivos son obvios: de los recursos que sostienen el Sistema de la Seguridad Social, las cuotas de empresarios y trabajadores son el de mayor peso cuantitativo, no debiendo olvidar el trasfondo contributivo que late en nuestro Sistema actual de Seguridad Social³. Pero, no se puede pasar por alto que el objeto recaudatorio es más amplio y abarca otros recursos distintos a las cuotas que arrastran su propia problemática tanto respecto de su naturaleza (como del Orden Jurisdiccional competente).

En suma, que la complejidad de la materia recaudatoria se origina por la aplicación un único procedimiento recaudatorio, el vigente en cada momento, a una pluralidad de recursos, que presentan conexión con diversas parcelas jurídicas.

B) La sucesión normativa ha contribuido - y contribuye - notablemente a la dificultad de comprensión de la materia. La "fugacidad normativa" produce la natural consecuencia de la obsolescencia rápida de las normas, que tienen una vigencia muy limitada en el tiempo, y siempre supeditadas a la continua superación de disfunciones en el procedimiento recaudatorio.

C) A la misma, se añade, en ocasiones, la superposición de normas vigentes simultáneamente. Pese al esfuerzo que supone la elaboración de un Reglamento único regulador del procedimiento recaudatorio, que trata de unificar, simplificar y clarificar la materia, el Sistema se sigue caracterizando por la coexistencia de normas reguladoras dispersas, tanto en su esfera organizativa como procedimental. De ahí que ALONSO OLEA y TORTUERO PLAZA denominen al panorama regulador de las normas sobre recaudación de "pandemonio normativo"⁴, o que GARCÍA MURCIA afirme, sobre la recaudación de cuotas en el Sistema de la Seguridad Social, que "quizá sea ésta una de las parcelas más representativas de la complejidad y superposición normativa que tradicionalmente han caracterizado al ordenamiento de la previsión social. Desde finales de la década de los setenta, en efecto, no han cesado de aparecer disposiciones estatales, por lo general de rango reglamentario, que se han dedicado íntegramente a la regulación de esa materia o que han incidido en ella de una forma muy apreciable, lo cual ha supuesto un profundo cambio de régimen jurídico respecto a lo que venía establecido en la Ley de Seguridad Social de 1974 y normas complementarias..."⁵.

En el mismo sentido, ESCUDERO resalta "la complejidad intrínseca de la gestión recaudatoria y la envergadura de los retos a los que ella ha debido enfrentarse...", siendo "un núcleo en exceso errático, cuya regulación legal se ha caracterizado por un cierto caos que ha dificultado su rápida y cabal comprensión y su

³ ALONSO OLEA, M. y TORTUERO PLAZA, J.L., "Instituciones de la Seguridad Social", Madrid, 1997, págs. 428 y ss., efectúan el estudio de la recaudación de la Seguridad Social dentro de la cotización como medio de financiación; ALMANSA PASTOR, J. M., "Derecho de la Seguridad Social", Madrid, 1989, págs. 298 y ss., comienza su estudio dentro de la relación jurídica de cotización; DE LA VILLA GIL, L.E. y DESDENTADO BONETE, A., "Manual de Seguridad Social", Madrid, 1979, págs. 302 y ss., igualmente hacen tratamiento conjunto de la obligación de cotizar y de la recaudación; BLASCO LAHOZ, J.F., LÓPEZ GANDÍA, J. y MOMPALER CARRASCO, M^a A., "Curso de Seguridad Social", Valencia, 1994, págs. 171 y ss., lo estudian dentro de la financiación y a continuación de la cotización. La propia LGSS dedica los artículos siguientes a la cotización a la recaudación, tanto en el Título I y como en el II.

⁴ ALONSO OLEA, M. y TORTUERO PLAZA, J.L., "Instituciones de la Seguridad Social", Madrid, 1988, pág. 383.

⁵ GARCÍA MURCIA, J., "Procedimiento de apremio y planteamiento de tercerías en la recaudación de cuotas de la Seguridad Social", RL nº 7, 8 de abril de 1988, pág. 9.

correcta aplicación”⁶. PALOMAR OLMEDA y LOSADA GONZALEZ afirman que “en materia de recaudación nos encontramos con gran parquedad legislativa, en la etapa de los primeros seguros sociales, para después hallarnos con un verdadero caos de disposiciones; por otra parte, es también característica de ésta época la variación en la atribución de competencias en materia de gestión recaudatoria, tanto en la vía administrativa como en la vía jurisdiccional y así para la recaudación voluntaria como para la recaudación ejecutiva”⁷. VIDA SORIA (citado por VALDÉS DAL-RÉ) pone de relieve que la razón del fraccionamiento del Sistema de Seguridad Social es el “carácter aluvional” de su formación⁸. MOLINA NAVARRETE nos afirma que “la reforma de la Seguridad Social no aparece ya tanto sólo como una situación, como un estado, sino más bien como un auténtico proceso permanente a que se somete su <<sistema>> jurídico. Así, todo cambio significativo en la regulación de la Seguridad Social no representaría sino un anuncio de otro que le sucederá en breve tiempo, y así sucesivamente, lo que no solo es expresión de la dinamicidad y evolutividad, sino también y, sobre todo, del fuerte influjo de la lógica o razón económica y mercantil”⁹.

La situación que reflejan estas citas todavía existe en la actualidad recaudatoria, aunque con menos intensidad que en etapas pasadas, siendo de destacar la importante labor normativa que suponen los Reglamentos Generales sobre liquidación y recaudación de los recursos de la Seguridad Social, como esfuerzo de superación del farragoso pasado.

Para su exacta apreciación, es preciso hacer un repaso de los antecedentes históricos y normativos relativos a la recaudación en general de la Seguridad Social y, dentro de ella, a la recaudación en vía ejecutiva. Para ello, distinguiremos las siguientes etapas:

1ª.- Etapa anterior a la configuración de 1978.

2ª.- Etapa posterior a la configuración de 1978 y hasta el primer Reglamento recaudatorio de 1986.

3ª.- El Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de 1986.

4ª.- El Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de 1991.

1ª. Etapa anterior a la configuración de 1978.

Las normas más importantes sobre la materia son las siguientes:

- Antes de la aparición de una Jurisdicción propia de la Seguridad Social, la competencia para la exacción en vía de apremio de las cuotas impagadas se atribuía a

⁶ ESCUDERO RODRÍGUEZ, R., “Novedades del Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social”, RL nº 1, 8 de enero 1992, pág. 74.

⁷ PALOMAR OLMEDA, A. y LOSADA GONZALEZ, H., “La Jurisdicción competente para conocer de la impugnación de los actos en materia de recaudación de la Seguridad Social. Análisis de una controversia”, RSS nº 32, octubre-diciembre 1986, pág. 71.

⁸ VALDÉS DAL-RÉ, F., “Estructura del sistema de Seguridad Social y protección de los trabajadores autónomos”, RL nº 17, 8 de septiembre 1995, pág. 1.

⁹ MOLINA NAVARRETE, C., “La inquietante <<inseguridad jurídica>> de las <<Leyes>> de Seguridad Social”, La Ley, 11 de septiembre de 1998, pág. 2.

la Jurisdicción ordinaria civil, tal y como en su día lo hizo la Ley de Accidentes de Trabajo de 30 de enero de 1900.

El primer Seguro Obligatorio, el Seguro Obrero, implantado por **Real Decreto de 11 de marzo de 1919**, sobre intensificación de retiros obreros, y desarrollado por el **Reglamento de 21 de enero de 1921**, disponía, en materia de recaudación voluntaria, que la obligación de ingresar las cuotas mensuales, en las Instituciones de Ahorro colaboradoras con el Instituto Nacional de Previsión (INP), correspondía al patrono. La falta de pago podía ser denunciada por cualquier persona ante la Inspección de Trabajo que, comprobada, daba lugar a su traslado al Juez de Primera Instancia para la exacción por vía de apremio¹⁰. La creación de una Jurisdicción Especial de Previsión, a partir de este Real Decreto de 11 de marzo de 1919, supuso la “incrustación” de una vía administrativa previa, cuasijurisdiccional, ante un órgano administrativo (los Patronatos de Previsión Social y las Comisiones Revisoras Paritarias), al que “se atribuía el ejercicio de la jurisdicción revisora de las liquidaciones de cuotas de la Inspección y sus incidentes mediante recurso de los patronos, punto del que arranca, según ALONSO OLEA, por mor de la evolución jurisprudencial, la impugnación de actas en la jurisdicción contencioso-administrativa”¹¹.

No obstante lo anterior, la vía de apremio permaneció residenciada en la Jurisdicción Civil, atribuida al Juez de 1ª Instancia, con arreglo a las normas de la Ley de Enjuiciamiento Civil, sí bien, con la vía previa administrativa citada¹².

¹⁰ Sobre el Real Decreto de 11 de marzo de 1919 y el Reglamento de 21 de enero de 1921 puede consultarse MONTOYA MELGAR, A., “Sobre los orígenes del seguro social en España”, REDT Nº 80, noviembre-diciembre 1996, págs. 961 y ss, en el que se efectúa un comentario sobre la conferencia de don José Maluquer en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación en sesión de 28 de enero de 1921. Este autor llama la atención especialmente sobre la importancia del Real Decreto de 1919, que “da nada menos que <<el paso al régimen obligatorio>> de los seguros sociales”, y sobre el procedimiento de hacer efectivas las responsabilidades derivadas del incumplimiento del Reglamento de 1921, en el que se opta por la sanción económica y no por la personal de privación de libertad (la falta de pago de las cuotas daba lugar a la iniciación de un procedimiento ante el Juez de Primera Instancia y no ante el Juez Municipal o el Tribunal Industrial). La obligatoriedad real del seguro quedaba garantizada al encomendar su observancia, además de a los órganos judiciales, a la Inspección de Trabajo y a las autoridades gubernativas y fiscales, sin olvidar la <<denuncia obrera>>.

También pueden consultarse, MONTOYA MELGAR, A., “La Seguridad Social española: notas para una aproximación histórica”, RT nº 54-55, 1976; MARTÍN VALVERDE, A., “Introducción” en AAVV, “La legislación social en la historia de España: de la Revolución liberal a 1936”, Madrid, 1987; y MARTÍNEZ GIRÓN, J., “Una introducción histórica al estudio de las fuentes del Derecho español de la Seguridad Social”, Santiago de Compostela, 1990.

¹¹ ALONSO OLEA, M., “Sobre la Historia de los Procesos de Trabajo”, RT nº 15, 1967, pág. 6. PALOMAR OLMEDA, A. y LOSADA GONZALEZ, H., “La Jurisdicción competente para conocer de la impugnación de los actos en materia de recaudación de la Seguridad Social. Análisis de una controversia”, RSS nº 32, octubre-diciembre, 1986, pág. 75. Estos autores hacen un estudio de las normas sobre los Seguros Obligatorios y de la recaudación en período voluntario y vía ejecutiva, además de las diferentes etapas históricas de la recaudación de la Seguridad Social.

¹² La Base 7ª, apartado 1º, del artículo 1º del Real Decreto-Ley de 11 de marzo de 1919, sobre intensificación de Retiros Obreros, disponía expresamente que: “La falta de pago de la cuota patronal, transcurridos los plazos que señala la Ley para el ingreso, podrá ser denunciada por cualquier persona ante la Inspección de Trabajo. El funcionario correspondiente de la misma practicará sumariamente la investigación tocante al hecho del pago, que habrá de acreditarse mediante el oportuno documento justificativo de la Caja donde debe hacerse el ingreso. Comprobada la falta de pago, dicho funcionario pasará oficio al Juez de 1ª Instancia, el cual procederá a la exacción por la vía de apremio”. En el Seguro Obligatorio de Maternidad, implantado por Real Decreto-ley de 22 de marzo de 1929, su Reglamento de 29 de enero de 1930 establecía un recurso ante el Patronato de Previsión Social frente a la liquidación practicada por la Inspección de Trabajo, en caso de impago del patrono, y cuyos efectos eran suspensivos de la ejecución. Una vez resuelto el recurso, su artículo 93 disponía que “se notificará al patrono, a quien se concederán quince días de plazo para que cumpla lo resuelto si el fallo le impusiere alguna responsabilidad. Transcurrido este plazo sin que el patrono haya dado cumplimiento a la resolución del Patronato, la Inspección librará certificación expresiva del importe de la liquidación aprobada por el Patronato de Previsión Social en su acuerdo resolutorio del recurso, haciendo constar la

- La competencia de la Magistratura de Trabajo para el procedimiento de apremio en materia de Seguridad Social arrancó de la propia **Ley Orgánica de 17 de octubre de 1940**, cuyo artículo 1º la reconocía como única institución jurisdiccional contenciosa en la Rama Social del Derecho. BLASCO y ALCAZAR afirman que “la competencia de las Magistraturas de Trabajo para conocer y tramitar el procedimiento de apremio en materia de Seguridad Social se remonta a los primeros tiempos de la vida de aquéllas”¹³.

Ante la dispersión existente de seguros sociales, con su propio régimen jurídico y administrativo, el **Reglamento de la Inspección de Trabajo** introdujo la posibilidad, en un intento paliativo, de levantar *actas de liquidación* por los descubiertos ocasionados en los mismos, susceptibles de Recurso administrativo, y, una vez firmes, con el valor de título ejecutivo que permitía su exacción forzosa por la Magistratura. No obstante, con la creación de la Magistratura de Trabajo se inició una “enconada pugna en torno a la competencia” de la recaudación de las cuotas, porque la Ley de 6 de septiembre de 1940, sobre recaudación de cuotas sobre seguros sociales, disponía en su artículo 1º que se facultaba al INP para utilizar un procedimiento directo de apremio contra los deudores, manteniendo hasta tanto el procedimiento judicial vigente. Esta previsión fue desarrollada por la Orden de 14 de octubre de 1940 pero nunca tuvo virtualidad por no crearse los agentes ejecutivos, manteniendo en todo caso el procedimiento ejecutivo judicial. De hecho, pese a las previsiones de la Ley de 6 de septiembre de 1940, la recaudación ejecutiva de las cuotas de los seguros sociales pasó a ser atribuida a la Magistratura de Trabajo por vía reglamentaria, y después ratificada por Leyes posteriores (como la de 15 de julio de 1952)¹⁴.

- La **Orden de 8 de octubre de 1949** reguló Requerimientos a practicar por el INP a las empresas por descubiertos de Seguridad Social, así como la forma en que habían de remitirse los expedientes instruidos a la Inspección de Trabajo, la actuación de ésta y la posterior remisión de las Certificaciones de Descubierto a la Magistratura para su exacción por la vía de apremio. Esta Orden constituye una novedad importantísima y sirve de complemento al sistema de *actas de liquidación*, puesto que el procedimiento que introduce coexiste con aquél en la finalidad perseguida¹⁵. Esta Orden era importante porque implantaba un procedimiento especial para la recaudación ejecutiva por débitos de los seguros sociales obligatorios, que podría abrirse mediante comunicación dirigida por el INP a la Inspección de Trabajo, que originaba la expedición por ésta de la correspondiente *certificación de descubierto* y su remisión a la Magistratura de Trabajo, sin necesidad de expedir *acta de liquidación*¹⁶.

- La **Ley de 15 de julio de 1952**, reguladora de la Jurisdicción laboral, ampliaba la competencia de la Magistratura de Trabajo para ejecutar por la vía de apremio los débitos por falta de cotización de los Seguros Sociales Unificados; por falta de cotización a los Montepíos y Mutualidades Laborales por descubiertos derivados de créditos laborales por éstas concedidos y de sus prestaciones en general; de los descubiertos en el pago de las primas del Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales; de la cuota sindical y de Formación Profesional; y de las multas impuestas por la Delegación de Trabajo. El procedimiento de ejecución era similar al previsto por la Ley de Enjuiciamiento Civil, con ciertas peculiaridades. Esta

firmeza de éste, y la remitirá al Juzgado de 1ª Instancia correspondiente para su exacción por vía de apremio”.

¹³ BLASCO, B. y ALCAZAR, R.L., “Derecho Procesal Laboral”, Zaragoza, 1974, pág. 237.

¹⁴ PALOMAR OLMEDA, A. y LOSADA GONZALEZ, H., “La Jurisdicción ...”, ob. cit., págs. 75 a 77.

¹⁵ JIMÉNEZ RODRÍGUEZ, J.A., “El procedimiento de apremio por descubiertos a la Seguridad Social”, Temas Procesales Laborales Madrid, 1973.

¹⁶ RODRIGUEZ MOLERO, A., “Procedimiento ejecutivo laboral”, Madrid, 1957.

Ley vendría a derogar tácitamente, conforme al principio "*lex posterior derogat prior*", la Ley de 6 de septiembre de 1940, sobre recaudación de cuotas de los seguros sociales, que atribuía tal competencia al INP, ratificando la atribución de la ejecución por vía de apremio a la Magistratura de Trabajo.

- Por **Decreto de 4 de julio de 1958** se aprobó el Texto Refundido del Procedimiento Laboral. El encargo a la Magistratura se reiteraba por la **Orden Ministerial de 30 de junio de 1959**, sobre campo de aplicación, cotización y recaudación de cuotas en los SOVI y SOE. En dicha Orden se refundían normas sobre aplicación de los Seguros Sociales Unificados y Mutualismo Laboral, confirmando la posición triunfante de la Magistratura de Trabajo respecto de su competencia para conocer y tramitar la exacción de los débitos por cuotas por vía de apremio, siéndole de aplicación supletoria la Ley de Enjuiciamiento Civil.

- El **Decreto 1137/1960, de 2 de junio**, sobre imposición de sanciones por infracción de normas sociales y liquidación de descubiertos de cotización a la Seguridad Social, desarrollaba el procedimiento para la exacción de descubiertos de Seguridad Social.

Su desarrollo se llevó a cabo por la importantísima **Orden Ministerial de 7 de julio de 1960**, sobre recaudación de cuotas en vía ejecutiva, que refundía y sistematizaba todo el sistema de exacción por vía de apremio, norma "inspirada en la Ley de Enjuiciamiento Civil, aunque con alguna especialidad"¹⁷. Fue esta Orden "de trascendental importancia, por cuanto fundió, sistematizó y organizó todo el sistema de exacción por la vía de apremio" que perduraría hasta fechas muy avanzadas, soportando y sobreviviendo a la profunda transformación de toda la legislación sobre Seguridad Social¹⁸.

Al derogar la anterior de 30 de junio de 1959, se señaló que "reagrupa y actualiza los apremios ante la Magistratura de Trabajo, habiendo venido, en gran medida a poner orden y concierto en el caos de disposiciones reguladoras de los apremios gubernativos ante la Magistratura, anteriores a ella"¹⁹.

Se mantuvo vigente, en la práctica, esta Orden hasta la aparición del primer Reglamento de Recaudación de la Seguridad Social de 1986.

- Una vez implantado el Sistema de Seguridad Social por la **Ley de Bases de 1963**²⁰, o lo que algún autor ha denominado Primer Plan Nacional de Seguridad Social (BLASCO y ALCAZAR), ésta, en su Base decimocuarta, disponía que la recaudación de las cuotas correspondía a cada entidad y que la recaudación en vía ejecutiva, se efectuaría por cada entidad conforme al procedimiento que se estableciera. La muy importante **Orden Ministerial de 28 de diciembre de 1966** se dictó para el desarrollo de las normas que sobre cotización y recaudación se habían previsto en la Ley citada, limitando su radio de acción a la recaudación en período voluntario y dejando la regulación de la vía ejecutiva a la ya citada importante **Orden de 7 de julio de 1960**,

¹⁷ ALONSO OLEA, M. y TORTUERO PLAZA, J.L., "Instituciones de la Seguridad Social", Madrid, 1988, pág. 388.

¹⁸ BLASCO, B. y ALCAZAR, R.L., "Derecho Procesal...", ob. cit., pág. 239.

¹⁹ ALVAREZ DE MIRANDA, J.M., "Procesos especiales de la Seguridad Social", Madrid, 1974, pág. 65. Sobre la misma Orden, ESPINOSA JOVER, M., "El procedimiento de apremio gubernativo en la Jurisdicción", Revista de Derecho Privado, abril, 1977.

²⁰ Sobre el texto de la Ley de Bases de Seguridad Social de 1963, ALONSO OLEA, M., "Sobre los principios cardinales de la Ley de Bases de la Seguridad Social", Madrid, 1964, y "Bases de la Seguridad Social", RPS, nº 61, 1964; BAYÓN CHACÓN, G., "Los problemas de personalidad en la Ley de Bases de la Seguridad Social", RPS, nº 61, 1964.

en virtud de la cual, se establecía una Oficina Delegada de la Inspección de Trabajo en el INP.

La **Ley de Seguridad Social de 21 de abril de 1966** (Texto Articulado I de la Ley de Bases de 28 de diciembre de 1963, aprobado por Decreto 907/1966, de 21 de abril) programó un sistema de recaudación de Seguridad Social mediante la creación de "Agentes Ejecutivos propios" o por medio de personas u Organismos con los que se concertase dicha función (artículo 19). En congruencia con ello, la **Ley Procesal Laboral de 21 de abril de 1966** (Texto Articulado II de la Ley de Bases de 28 de diciembre de 1963, aprobado por Real Decreto 909/1966, de 21 de abril) reguló un procedimiento especial de oposición a la ejecución en materia de Seguridad Social (artículos 126 a 132).

Este procedimiento especial no llegó a tener aplicación al no crearse los tales Agentes, dictándose la **Orden de 14 de febrero de 1970** que establecía que "hasta" que por el Ministerio de Trabajo se dispusiera la remisión por parte de las Magistraturas de los expedientes a los órganos de ejecución de la Seguridad Social, siguieran las Magistraturas conociendo de los apremios, y, antes de crearse tales agencias ejecutivas, la **Ley 24/1972, de 21 de junio**, de financiación y perfeccionamiento de la Seguridad Social, cambió lo programado y dispuso que el cumplimiento de la obligación de ejecutar las cuotas de la Seguridad Social, sería exigido por vía de apremio a través de la Magistratura de Trabajo. En su consecuencia, la **Ley Procesal Laboral de 17 de agosto de 1973**, aprobada por Real Decreto 2381/1973, de 17 de agosto, reguló la oposición respecto de los débitos a la Seguridad Social como un incidente en el procedimiento ejecutivo (así lo calificó la doctrina - ALONSO OLEA, ALVAREZ DE MIRANDA - frente a la literalidad de su rúbrica, "proceso de oposición a la ejecución", y alguna sentencia - STS (6ª) 13 de diciembre de 1978, RJ 4486 - y modificó los artículos de la Ley Procesal Laboral de 1966 que normaban el procedimiento especial de oposición a la ejecución en materia de Seguridad Social²¹. Se afirmó que la competencia ejecutiva de la Magistratura se había ampliado de modo indirecto, por el tenor del artículo 126 de la LPL de 1973, que modificaba sustancialmente su antecedente (artículo 126 de la LPL 1966)²².

- La **LGSS de 1974, aprobada por Decreto 2065/1974, de 30 de mayo**, dedicaba sus artículos 16 a 19 y 76 a 82 a la recaudación. En especial, resaltaba la intervención en la vía ejecutiva de los órganos administrativos y jurisdiccionales (Magistraturas de Trabajo), y la posición predominante de control del INP (artículos 19 y 77).

²¹ Sobre la normativa reguladora de la oposición al apremio en esta etapa, así como sobre la materia recaudatoria en general, puede verse la STS, Sala de lo Social, de 19 de abril de 1986, RJ 1986\2205. También, RODRIGUEZ SANTOS, B., "Comentarios a la Ley de Seguridad Social", Valladolid, 1976, págs. 737 y ss., que cita la sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 29 de febrero de 1972 (Rev. Jur. Soc. nº 118, T. 51/72) que dice: "... y habida cuenta que la Ley de Seguridad Social prevé en su artículo 19 la creación de agentes propios, y en el artículo 16 la creación de normas reglamentarias relativas al procedimiento de recaudación en vía ejecutiva, no habiendo recibido el adecuado desarrollo y efectividad ninguno de los preceptos, pues los agentes no han sido creados, ni por tanto, existen, ni se promulgó el oportuno Decreto... para regular el desarrollo del trámite comprensivo de las incidencias en la vía ejecutiva, resulta claro que por el momento concurre una *vacatio legis* que impide la aplicación de los artículos 126 a 132 de la Ley de Procedimiento Laboral..."

Se puede consultar también, DEL PESO y CALVO, C., "Legislación laboral básica", Madrid, 1974, págs. 621 y ss; BLASCO, B. y ALCAZAR, R.L., "Derecho Procesal Laboral", Zaragoza, 1974, págs. 237 y ss.; HERNANDEZ RUIZ, L.J. y ARREDONDO ROMERO, M., "Teoría y Práctica de la Ley de Procedimiento Laboral", Madrid, 1983, págs. 165 y ss.

²² ALVAREZ DE MIRANDA, J.M., "Procesos especiales de la Seguridad Social", Madrid, 1974.

- El **Decreto 1860/1975, de 10 de julio**, se dictó para regular el nuevo procedimiento de imposición de sanciones por infracción de leyes sociales y liquidación de cuotas de Seguridad Social.

- La **Orden de 15 de noviembre de 1975** contuvo normas sobre ingreso separado de la parte de cuota correspondiente a las aportaciones de los trabajadores en el Régimen General de la Seguridad Social.

Se puede resumir esta etapa de la manera siguiente. El cumplimiento de la obligación de cotizar²³ se realizaba bien mediante el pago de las cuotas devengadas en período voluntario o coactivamente por medio de la vía ejecutiva. En ambos casos, la competencia era de las entidades gestoras acreedoras; si bien, en el procedimiento recaudatorio en vía ejecutiva, intervenían junto a los órganos de la Administración - para la creación de los títulos ejecutivos - los de la Jurisdicción de Trabajo, las Magistraturas de Trabajo - para la tramitación de la vía de apremio -, por medio de un procedimiento unificado para las distintas entidades gestoras. En todos los casos, el control de la recaudación se efectuaba por el INP, en donde se hallaba establecida una Oficina Delegada de la Inspección de Trabajo, para la coordinación de la actuación de ambos organismos.

En relación con la recaudación en vía ejecutiva, DE LA VILLA y DESDENTADO BONETE señalan que ésta se iniciaba cuando el incumplimiento de la obligación de cotizar situaba al sujeto en la situación “que la norma define gráficamente como descubierto”, distinguiendo entre la existencia de un “procedimiento administrativo especial”, a través del cual se creaba el título ejecutivo (*certificación de descubierto o acta firme de liquidación*), y un “proceso ejecutivo especial de seguridad social ante la Magistratura de Trabajo”, a través del que se hacía efectiva la deuda²⁴.

Los títulos ejecutivos, pues, eran los citados: Las *certificaciones de descubierto* y las *actas firmes de liquidación*:

- Las *certificaciones de descubierto* se expedían por la Inspección de Trabajo, como consecuencia de la actuación inspectora o a través de los datos de la Oficina Delegada en el INP; iban precedidas de un *requerimiento de pago* al deudor (en suma, que no se iniciaba automáticamente la vía de apremio, sino que precedida del requerimiento citado), efectuado por la propia Inspección de Trabajo o a través de la Oficina de enlace de la Inspección en el INP. Los descubiertos que daban lugar a la expedición de las mismas eran la falta absoluta de cotización por trabajadores en alta en el Régimen General y los

²³ La mayoría de las normas se referían a la recaudación de la cotización, pese a que las Magistraturas de Trabajo ostentaban competencia para tramitar la vía de apremio por otros débitos a la Seguridad Social. A partir de la Ley Procesal Laboral de 17 de agosto 1973, en sede de oposición a la ejecución en materia de Seguridad Social, ya se hacía referencia no solo a la cotización sino a los “débitos a la Seguridad Social, reintegro de anticipos o multas impuestas por el incumplimiento de normas de la Seguridad Social” (artículo 126). Con relación a éstas últimas, la recaudación planteaba dudas: ALONSO OLEA, M., “Derecho del Trabajo”, Madrid, 1980, pág. 647, afirma que “en cuanto a las <<multas impuestas por el incumplimiento de normas de Seguridad Social>>, al parecer, estas ejecuciones han sido traspasadas a la Hacienda Pública por el D 1860/1975, de 10 de julio, art. 5º”. JIMENEZ ASENJO L.S. y MORENO MORENO, J.A., “Comentarios al Procedimiento Laboral Español”, Barcelona, 1983, pág. 380, señalan que si la Orden de 7 de julio de 1960 concretaba la aplicación del procedimiento a los débitos por cuotas a la Seguridad Social, las Mutuas e incluso débitos derivados de multas por infracción de la legislación laboral y de Seguridad Social, “el texto de 1973 se refería específicamente al proceso ejecutivo por <<débitos ... reintegro de anticipos o multas>>. Por eso nuestra suposición de continuidad en las materias objeto de esta tramitación, deja un margen abierto a la duda”.

²⁴ DE LA VILLA GIL, L. E. y DESDENTADO BONETE, A., “Manual de ...”, ob. cit., pág. 304.

defectos de cotización por errores materiales o de cálculo advertidos en las liquidaciones sin precisar otras comprobaciones.

RODRIGUEZ SANTOS identifica terminológicamente las *certificaciones de descubierto* con el *requerimiento* que obligatoriamente las precedía, afirmando que son “usualmente denominadas requerimientos”²⁵. Por su parte, BLASCO y ALCAZAR no los identifican pero parifican los *requerimientos*, y no las *certificaciones de descubierto*, a las *actas de liquidación* en el estudio de los mismos y de los supuestos en que cabe su expedición; que denota su consideración de mayor preponderancia del *requerimiento* previo al del propio título ejecutivo, la *certificación de descubierto*²⁶. Este autor analiza las diferencias existentes en los títulos ejecutivos en el período anterior a 3 de octubre de 1975 y el posterior, fecha de publicación del Decreto 1860/1975, de 10 de julio, sobre procedimiento administrativo especial de imposición de sanciones por infracciones de leyes sociales y para liquidación de cuotas de la Seguridad Social. En el período anterior a 3 de octubre de 1975, las *certificaciones de descubierto o requerimientos* podían ser expedidos tanto por la Inspección de Trabajo como por el INP, mientras que las *actas de liquidación* eran expedidas tan solo por la Inspección de Trabajo.

En las primeras no existía procedimiento administrativo a seguir para determinar la firmeza del acto que abría la vía de apremio, puesto que se partía de datos no discutidos por el deudor (existencia de alta y falta absoluta de cotización, defectos materiales y errores de cálculo). Teniendo en cuenta la indefinición del supuesto de hecho y los conflictos que ello trajo consigo, se reguló por el INP una tramitación especial para la falta absoluta de cotización en un determinado período (pero no en los anteriores, por lo que se consideraba, respecto de éstos, al corriente de pago), incardinando un trámite de “invitación previa” al deudor para que abonase lo adeudado y/o presentase los modelos C-1 y C-2²⁷.

En las *actas de liquidación*, por el contrario, existía todo un procedimiento administrativo, con recurso de alzada y posterior vía Jurisdiccional Contencioso-Administrativa, ya que en el supuesto de hecho que originaba su expedición podían existir datos no admitidos por el deudor y que precisaran una declaración firme de su contenido.

²⁵ RODRIGUEZ SANTOS, B., “Comentarios a la Ley de Seguridad Social”, Valladolid, 1976, págs. 713 y ss.

²⁶ BLASCO, B. y ALCAZAR, R.L., “Derecho Procesal Laboral”, Zaragoza, 1974, pág. 239.

²⁷ Los modelos C-1 y C-2 se corresponden con los actuales TC-1 y TC-2, son los documentos de cotización que han de presentar las empresas en la Seguridad Social: el TC-1 es el boletín de cotización al Régimen General y el TC-2 es la relación nominal de trabajadores. Existen otros modelos, como el TC-2/1, donde figura la relación nominal de trabajadores con bonificación o reducción de cuotas, y otros para colectivos peculiares integrados en el Régimen General y para los Regímenes Especiales. Son modelos oficiales determinados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Actualmente se regulan por la Resolución de la Dirección General de la TGSS de 3 de enero de 1997 y la de 29 de enero de 1999, esta última establece nuevos modelos de relaciones nominales de trabajadores y modifica las especificaciones técnicas para la impresión de los boletines de cotización, en el Régimen General y en el Régimen Especial de los Trabajadores del Mar.

Las siglas C-1 y C-2 se conservaron durante largos años, pese a las variaciones continuas en el contenido y formato de los impresos, hasta la Resolución de 25 de marzo de 1980 (BOE de 26 de abril) en que se adoptó la espectacular decisión de denominarlos TC-1 y TC-2, denominación mantenida por las Resoluciones posteriores. Sobre la nomenclatura, ALONSO OLEA, M. y TORTUERO PLAZA, J.L., “Instituciones de la Seguridad Social”, Madrid, 1988, pág. 384. Sobre el valor de los mismos, ALONSO OLEA, M. y TORTUERO PLAZA, J.L., “Instituciones de la Seguridad Social”, Madrid, 1998, pág. 439.

Consultese, Manual Práctico de Cotización de la Tesorería General de la Seguridad Social, Madrid, 1999.

Tras la entrada en vigor del Decreto 1860/1975, de 10 de julio, los supuestos de hecho que daban lugar a la expedición de los títulos ejecutivos se mantuvieron invariables, pero las *certificaciones de descubierto* o *requerimientos* sólo podían ser expedidas por la Inspección de Trabajo, por sí o a través de la Oficina Delegada, pudiendo ser trocadas en *actas de liquidación* en caso de duda – “de la más mínima duda”²⁸ - que precisase comprobación. Se mantuvo el procedimiento especial para la falta absoluta de cotización, con la “invitación previa” de pago y/o presentación de los modelos C-1 y C-2, que adquiría mayor justificación al haberse autorizado por Orden de 15 de noviembre de 1975 el ingreso separado de la parte de cuota correspondiente a las aportaciones de los trabajadores.

- Las *actas de liquidación* se expedían por la Inspección de Trabajo, con posibilidad de recurso administrativo de alzada que, una vez resuelto mediante resolución administrativa firme, abría la vía de apremio ante la Magistratura de Trabajo. Los descubiertos que daban lugar a este título ejecutivo eran todos los originados por motivos diferentes de los señalados para la expedición de *certificaciones de descubierto*. Esto es, que se recogía un criterio residual bajo el que toda anomalía de pago distinta a los supuestos citados en el punto anterior para las *certificaciones de descubierto* originaba la creación de un *acta de liquidación*²⁹.

Por tanto, en esencia, el procedimiento recaudatorio que se iba gestando era un procedimiento de naturaleza administrativa, nonata la primigenia idea de creación de unos agentes ejecutivos a los que se encomendaría la recaudación en vía ejecutiva. Sólo de manera provisional, en tanto se articularan tales agentes, se mantendría la competencia de las Magistraturas de Trabajo para la tramitación de la vía ejecutiva de apremio.

Por otro lado, junto a los anteriores, se podían encontrar variados documentos, expedidos por la Administración, a los que se asignaba el carácter de títulos ejecutivos que lograban su efectividad en las Magistraturas de Trabajo; sí bien, tras una minuciosa indagación, no exhaustiva, de la normativa del Sistema de Seguridad Social³⁰:

A.- Certificaciones expedidas por el INP y Mutualidades Laborales en materia de gastos de asistencia sanitaria, a cargo de las empresas responsables (artículos 3, 4 y 10.5 del Reglamento de Asistencia Sanitaria, aprobado por Decreto de 16 de noviembre de 1967, Decreto de 2 de noviembre de 1972 y Decreto de 14 de septiembre de 1973).

B.- Certificaciones expedidas por el Fondo de Garantía de Accidentes de Trabajo, a tenor de la normativa del derogado Reglamento de Accidentes de Trabajo de 22 de junio de 1956 (artículos. 129 a 131).

²⁸ RODRIGUEZ SANTOS, B., “Comentarios ...”, ob. cit., pág. 724, afirma que los casos reservados para la expedición de “certificaciones de descubierto o requerimientos” debían reducirse al mínimo, “procurando, en caso de la más mínima duda, que sean objeto de *actas de liquidación*”.

²⁹ La LGSS de 1974 disponía en su artículo 80 que las *actas de liquidación* irían precedidas por un requerimiento al deudor para que hiciese efectivo el descubierto en el plazo que se estableciera, extremo sobre el cual el Decreto 1860/1975, de 10 de julio, nada señalaba. Sobre la situación confusa que se producía, se puede consultar SENDÍN BLAZQUEZ, A., “Análisis del Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de la Seguridad Social”, RSS nº 32, octubre-diciembre, 1986, pág. 47.

³⁰ BLASCO SEGURA, B., “El procedimiento ejecutivo en materia de Seguridad Social”, RSS nº 20, 1983, págs. 177 y ss.

C.- Certificaciones expedidas por la Entidad Gestora correspondiente (INP) relativas al anticipo de pago de prestaciones, de las que fuese responsable el empresario (artículo 96.3 de la Ley de Seguridad Social de 1966).

D.- Certificaciones del Servicio de Reaseguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales cuando ingresaba cantidades por cuenta y cargo de la Entidad Aseguradora (artículo 164 del Reglamento de 22 de junio de 1956).

E.- Pago de las primas a las Mutuas no satisfechas y ejercitables por Certificación.

Asimismo, eran títulos ejecutivos hasta el Decreto 1860/1975, de 10 de julio, los expedidos por los descubiertos que por vía de sanción hubiesen sido impuestos por la Autoridad Laboral a consecuencia de Actas de infracción a la legislación social o de obstrucción, al amparo del Decreto de 2 de junio de 1960, reformado por Decreto de 21 de marzo de 1968, en relación con la Orden de 7 de julio de 1960, que preveía en su artículo 3.a), la posibilidad de que dichas multas fuesen hechas efectivas por la vía de apremio, tras ganar firmeza y adquirir así su carácter ejecutivo. A partir del mencionado Decreto, la exacción forzosa de la deuda por la vía de apremio se realizaría por la Delegación de Hacienda, a la que la Dirección Provincial de Trabajo debía remitir la certificación del descubierto, no por razón de la pérdida de fuerza ejecutiva del propio título sino por razones puramente competenciales³¹.

2ª. Etapa posterior a la configuración de 1978 y hasta el primer Reglamento recaudatorio de 1986.

A partir de 1977 se produjeron cambios en la política de la Seguridad Social que trajeron consigo la modificación profunda de la gestión de la Seguridad Social, con reestructuración de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes, estableciéndolas del modo en que hoy las conocemos.

Se ha dicho que 1977 se presentaba como “el año de los <<grandes proyectos reformistas, mas o menos, en el aire>>”. Del Libro Blanco al Libro Verde, pasando por las presiones empresariales y por las propuestas sindicales, la seguridad social española es objeto de análisis y de alternativas de modificación y sustitución”. Se llegaba, por primera vez a un consenso sobre un programa global de acción en materia de Seguridad Social, cuyo resultado fueron los Pactos de la Moncloa. Aunque la valoración de estos autores de los mencionados Pactos es negativa, pues “más que un programa de actuación, las directrices de los Pactos de la Moncloa no pasan de la declaración de intenciones, en la que puede advertirse una excesiva dosis de improvisación y oportunismo”³².

No obstante, el Libro Blanco de la Seguridad Social señalaba la conveniencia de abordar la reforma de los órganos gestores, realizando como consideración crítica la relativa a la “excesiva pluralidad de gestoras” y afirmando que “es preciso reducir el número de organismos gestores, refundiéndolos, y especializarlos en las diversas áreas de gestión”. Asimismo, el acuerdo VI de los Pactos de la Moncloa, referido a la

³¹ BLASCO SEGURA, B., “El procedimiento...”, ob. cit., pág.185.

³² DE LA VILLA, L.E. y DESDENTADO BONETE, A., “Manual de Seguridad Social”, Pamplona, 1979, págs. 222 y 223.

“Reforma de la Seguridad Social”, contemplaba el propósito a tender de reestructuración de las Entidades Gestoras, de acuerdo con principios de simplificación, racionalización, ahorro de costes, eficacia social y descentralización³³.

El nuevo régimen gestor, no obstante, fue objeto de críticas por algún autor, que se refirió al mismo afirmando la “incomprensible y desdichada desaparición del INP por obra del Real Decreto-Ley de Gestión Institucional, desencadenante del caos organizativo y de gestión del que la Seguridad Social trata penosamente de recuperarse hoy”³⁴.

Por lo que se refiere a la gestión recaudatoria de la Seguridad Social, comenzaron las modificaciones normativas por la materia de la organización administrativa y se continuó con el procedimiento de recaudación ejecutiva:

a) Organización administrativa:

- El **Real Decreto 2318/1978, de 15 de septiembre**, creaba la TGSS como Servicio Común del Sistema encargado de la recaudación de los ingresos y del cumplimiento de obligaciones.

- El **Real Decreto Ley 36/1978, de 16 de noviembre**, sobre Gestión Institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo, reorganizaba completamente la gestión de la Seguridad Social y las entidades encargadas de ello³⁵.

- El **Real Decreto 1245/1979, de 25 de mayo**, determinaba que la TGSS asumía la recaudación de las cuotas de la Seguridad Social y la **Orden de 30 de mayo de 1979** dictaba normas de aplicación del anterior sobre recaudación en período voluntario de las cuotas.

- El **Real Decreto 255/1980, de 1 de febrero**, atribuía a la TGSS la titularidad y administración del Patrimonio Único de la Seguridad Social.

- El **Real Decreto 1314/1984, de 20 de junio**, por el que se regulaba la estructura y composición de la TGSS, reiteraba su competencia sobre la gestión y el control de la recaudación de las cuotas y demás recursos.

b) Procedimiento recaudatorio :

- Como anuncio de la reforma, el **Real Decreto Ley 4/1978, de 24 de enero**, reordenaba la cotización y agilizaba la recaudación en vía de apremio, disponiendo en su artículo 2 que el cumplimiento de la obligación de cotizar sería exigible, a partir de la terminación del plazo reglamentario de pago, por el procedimiento de apremio que fijara el Gobierno, bien a través de la Magistratura de Trabajo, de conformidad con el artículo 19 de la LGSS, o bien a

³³ Libro Blanco de la Seguridad Social, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Trabajo, Madrid, 1977, págs. 457 y 728; Pactos de la Moncloa, Texto completo del acuerdo económico y del acuerdo político, Servicio de Publicaciones de la Secretaría General Técnica de la Presidencia de Gobierno, Madrid, 1977, pág. 43. Se hacen consideraciones a los anteriores en PENDÁS DÍAZ, B., “Organización administrativa de la Gestión de la Seguridad Social española”, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1983, págs. 320 y 321.

³⁴ ALONSO OLEA, M., “Instituciones de la Seguridad Social”, Madrid, 1985, pág. 305.

³⁵ Sobre la reforma derivada de este Real Decreto, ALMANSA PASTOR, J.M., “Principios de la reforma de la gestión de la Seguridad Social”, en AAVV, “Estudios de Derecho del Trabajo”, en memoria del profesor BAYÓN CHACÓN, Madrid, 1980.

través del procedimiento administrativo de apremio, de acuerdo con el Reglamento General de Recaudación; manteniéndose el sistema en vigor y por los mismos organismos en tanto no se desarrollara por el Gobierno. Tal desarrollo reglamentario no fue llevado a la práctica.

- La **Ley de Procedimiento Laboral**, aprobada por **Real Decreto Legislativo 1568/1980, de 13 de junio**, atribuía en exclusividad la competencia para la recaudación ejecutiva a las Magistraturas de Trabajo en su artículo 1.6 y regulaba tan sólo el que llamaba proceso especial de “oposición a la ejecución” en los artículos 126 a 132, en forma de incidente de la ejecución cuando el ejecutado se opusiese a la misma, y siendo la citada Ley de 7 de julio de 1960 la que regulaba el cauce procedimental recaudatorio³⁶. Por tanto, esta Ley hacía caso omiso de lo dispuesto en el Real Decreto Ley 4/1978, de 4 de enero, manteniendo y reforzando la competencia de la Magistratura de Trabajo para hacer efectivas las obligaciones en favor de la Seguridad Social. Con respecto a esto último, la LPL de 1980 suponía, además, la ampliación de la competencia de la Jurisdicción Social respecto del Texto Refundido anterior de 1973, ya que literalmente le atribuía “las ejecuciones en vía de apremio derivadas del incumplimiento de las obligaciones respecto a la Seguridad Social” y no solo de “las obligaciones de cotizar”. Además, ampliando el alcance del texto de 1973, el de 1980 posibilitaba a los Magistrados examinar la legalidad de la exacción, tanto por razón de su naturaleza, como por su cuantía, implicando una muy amplia atribución para entrar en el fondo.

- Precedida por las previsiones procedimentales del artículo 19 de la LGSS de 1974 y del artículo 174 del Reglamento General de Recaudación de los derechos y recursos de la Hacienda Pública (Decreto 3154/1968, de 14 de noviembre; modificado por los Reales Decretos 338/1985 y 1327/1986), que preveía la posibilidad de un único procedimiento para la recaudación de los recursos del Estado y de la Seguridad Social, se dictó la **Ley 40/1980, de 5 de julio**, de Inspección y Recaudación de la Seguridad Social. La misma atribuía la competencia de la recaudación en todas sus fases a la TGSS, incluida la vía de apremio, sin perjuicio de los conciertos que pudieran suscribirse con otras Administraciones y con las Magistraturas de Trabajo. Autorizaba al Gobierno para elaborar el procedimiento para “la cobranza de los débitos a la Seguridad Social en vía de apremio”. La Disposición Transitoria Segunda disponía que se mantendría la competencia de las Magistraturas de Trabajo para reclamar en vía de apremio los débitos a la Seguridad Social hasta tanto no se dispusiese lo contrario.

Se señaló en su día que esta Ley, careciendo de una exposición de motivos que explicase y justificase sus motivaciones y finalidades, introducía una serie de innovaciones, en especial en el procedimiento de apremio para la recaudación de las cuotas y demás recursos de la Seguridad Social, que retomaban el precedente no desarrollado del Real Decreto Ley 4/1978, de 24 de enero. Afirman que “lo que la Ley de Inspección y Recaudación suponía era el fin de la exclusividad de la actuación de la Magistratura en la recaudación ejecutiva que resultaba de lo dispuesto en la LGSS (de 1974), a fin de ensayar o practicar otras vías de gestión recaudatoria”, pues la citada Ley, en definitiva,

³⁶ Sobre el proceso de trabajo a la luz de la LPL de 1980, ALONSO OLEA, M., “Derecho del Trabajo”, Madrid, 1980, págs. 563 y ss. HERNANDEZ RUIZ, L.J. y ARREDONDO ROMERO, M., “Teoría y práctica de la LPL”, Madrid, 1983. JIMENEZ ASEÑO, L.S. y MORENO MORENO, J.A., “Comentarios al Procedimiento Laboral Español”, Barcelona, 1983.

daba entrada a otros sujetos de Derecho Público a los que se podían encomendar estos servicios recaudatorios, respondiendo a “una solución de compromiso, de pacto entre diversas opciones o soluciones: las practicadas en el pasado y que resultaban insatisfactorias en cierta medida y otras que se postulaban de cara al futuro”³⁷.

Otro aspecto a destacar de la Ley es que reconocía como único título ejecutivo para iniciar la vía de apremio a las *certificaciones de descubierto*; es decir, que las *actas de liquidación* perdían su condición de tal. Se atribuía, además, la competencia exclusiva para la expedición de las mismas a la TGSS, gozando de la misma fuerza ejecutiva que las sentencias judiciales. No obstante, disponía que la expedición de *certificaciones de descubierto* debía ser autorizada por la Delegación Territorial del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social.

Por último, cabe señalar que lo recaudado en concepto de recargos y sanciones o análogos se integrarían en el Presupuesto de la Seguridad Social.

- El **Real Decreto-Ley 10/1981, de 19 de junio**, modificaba algunos aspectos de la anterior Ley 40/1980, parcialmente declarado inconstitucional por STC 29/1982, de 31 de mayo³⁸. Reiteraba la competencia de la TGSS sobre la gestión recaudatoria, bajo la dirección, vigilancia y tutela del Estado, autorizando a concertar los servicios de otras Administraciones, Magistraturas de Trabajo o entidades particulares y, en especial, con los Servicios del Ministerio de Hacienda. Su Disposición Transitoria disponía que este sistema de conciertos subsistiría hasta que se organizara un sistema de recaudación unificado para el Estado y la Seguridad Social.

Se citaban por este Real Decreto-Ley las *certificaciones de descubierto* como títulos ejecutivos para proceder por la vía de apremio frente al patrimonio y derechos del deudor, pero, además, se ordenaba la continuación de la exacción de las cuotas por *actas de liquidación*. Se parificaban éstas a la reclamación de las deudas mediante notificación o requerimiento, es decir, que se despojaba a aquéllas de la naturaleza de título ejecutivo y se las equiparaba al acto de reclamación administrativa de las deudas.

- El **Real Decreto 1694/1982, de 9 de julio**, regulaba la recaudación de cuotas de la Seguridad Social en período voluntario, en desarrollo de la Ley 40/1980, de 5 de julio, y del Real Decreto Ley 10/1981, de 19 de junio.

- La **Ley 44/1983, de 28 de diciembre**, de Presupuestos Generales del Estado para 1984, establecía en su artículo 55 <<Normas sobre gestión de ingresos>> en el ámbito de la Seguridad Social.

³⁷ FERNANDEZ FERNANDEZ, B. y GIMENEZ CABEZON, J.R., “Las contradicciones entre el Texto Refundido de la Ley de Procedimiento Laboral y la Ley de Inspección y Recaudación de la Seguridad Social”, RSS nº 15, 1982, págs. 183 y ss. En el presente estudio se ponen de manifiesto las contradicciones existentes entre la regulación de la recaudación en vía ejecutiva de los recursos de la Seguridad Social en la Ley de Procedimiento Laboral de 1980 y la Ley 40/1980, de 5 de julio, analizando pormenorizadamente las mismas y llegando a la conclusión de que las normas procesales de la primera no pueden en modo alguno prevalecer sobre lo dispuesto en la segunda, constituyendo una extralimitación de su ámbito. Consúltese también, PALOMAR OLMEDA, A. y LOSADA GONZALEZ, H., “La Jurisdicción competente ...”, ob. cit, pág. 88 y ss.

³⁸ ALONSO OLEA, M., “Jurisprudencia Constitucional sobre Trabajo y Seguridad Social”: “El <<presupuesto habilitante>> del Decreto-Ley y su control”, Tomo I, Madrid 1983, págs. 68 a 70; Tomo II (210); Tomo IV (76, 117).

- La **Orden Ministerial de 4 de julio de 1983** vino a modificar la Orden Ministerial de 7 de julio de 1960 en el sentido de privar a los Magistrados de Trabajo de su competencia de conceder aplazamientos de pago de las cuotas reclamadas en la vía de apremio.

- La **Orden de 27 de abril de 1984** regulaba los aplazamientos y/o fraccionamientos de pago de cuotas de la Seguridad Social.

En esta que pudiéramos llamar segunda etapa normativa, se procedió a trazar el camino por donde habría de discurrir la gestión recaudatoria de la Seguridad Social, tanto en su aspecto organizativo como procedimental. En cuanto a la organización administrativa, porque se centralizaba la competencia en materia de gestión recaudatoria en un único organismo, la TGSS. Por lo que respecta al cauce discursivo, por plasmar la vocación de un único procedimiento que comprendiese tanto el período voluntario de pago como la vía de apremio, y hasta la total conclusión del expediente recaudatorio. Es más, se ponía la primera piedra de una unicidad, aun hoy inexistente, pero tal vez realizable en un futuro: la tendencia a regular un único procedimiento recaudatorio para la Seguridad Social y la Hacienda Pública.

En tanto en cuanto este nuevo edificio organizativo-procedimental se articulase, se mantendrían las competencias recaudatorias de otras entidades, administrativas o no, en virtud de los conciertos recaudatorios suscritos, y, en especial, de las Magistraturas de Trabajo en la vía ejecutiva. Por ello, durante un período de tiempo mas bien largo se mantuvo el sistema de conciertos con organismos ajenos al Sistema en la recaudación en período voluntario y especialmente para la vía de apremio.

Concretamente, para la recaudación ejecutiva, la Tesorería General de la Seguridad Social suscribió dos conciertos, al amparo del artículo 1º del **Real Decreto Ley 10/1981, de 19 de junio**, y el **Real Decreto 1724/1981, de 3 de agosto**. Uno con la Subdirección General de Relaciones del Poder Judicial y otro con el Ministerio de Economía y Hacienda.

El primero de ellos, se plasmaba en el Concierto con las Magistraturas de Trabajo de 8 de febrero de 1982, publicado mediante Circular de la TGSS nº 2-009, de 23 de marzo, a tenor del cual éstas seguirían reclamando en vía de apremio los débitos de la Seguridad Social.

Dicha competencia se mantenía también por lo dispuesto en la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 40/1980, de 5 de julio, reiterada por la Disposición Transitoria 3ª de la **Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985** y las Leyes de Presupuestos sucesivas, que prorrogaban lo dispuesto en esta última. Esta situación subsistió hasta que la Ley 7/1989, de 12 de abril, de Bases del Procedimiento Laboral, en su Disposición Transitoria, ordenó el reintegro a la TGSS a partir del 1 de enero de 1990 de las *certificaciones de descubierto* y las *actas de liquidación* de cuotas, cualquiera que fuese el estado en que se encontrasen, para el inicio o la continuación de la ejecución por la propia TGSS. Por tanto, la intervención de las Magistraturas de Trabajo se mantuvo hasta el 1 de enero de 1990, fecha en la que debieron ser totalmente reintegrados los expedientes recaudatorios a la TGSS³⁹.

³⁹ La Disposición Transitoria de la Ley 7/1989, de 12 de abril, de Bases del Procedimiento Laboral, establecía: "1. Los Juzgados de lo Social reintegrarán a la TGSS, a partir del 1 de enero de 1990, las Certificaciones de Descubierto por débitos a la Seguridad Social y, en su caso, las *actas de liquidación* de cuotas, cualquiera que sea el estado en que las mismas se encuentren, a efectos de que se inicie o

En su aspecto procedimental, seguía vigente el cauce de la vía de apremio de la Orden de 7 de julio de 1960, en lo no derogado expresamente, al no contar con otro desarrollo reglamentario⁴⁰.

El segundo Concierto fue el suscrito con el Ministerio de Economía y Hacienda, para la recaudación ejecutiva de los débitos a la Seguridad Social, de 2 de mayo de 1983, hoy sin efectividad. El procedimiento se regulaba por el Reglamento General de Recaudación aprobado por Real Decreto 3154/1968, de 14 de noviembre.

En éste Concierto, la Providencia de Apremio era expedida por el Tesorero Territorial de la Seguridad Social mientras que, en el suscrito con las Magistraturas de Trabajo, eran éstas las competentes para su expedición.

Con seguridad se pudo decir que “cabalmente, la competencia en materia de gestión recaudatoria estaba atribuida *ex lege* a la TGSS, por lo que la intervención de las Magistraturas de Trabajo en vía ejecutiva tenía un origen no legal, sino contractual o convencional”, a través del mecanismo del concierto. Igualmente, sucedía con los servicios recaudatorios del Ministerio de Economía y Hacienda, cuyo origen no estaba en la ley, sino en el concierto. En ambos casos, la naturaleza del procedimiento era administrativa, meridianamente clara en el seguido por los servicios recaudatorios hacendísticos y más opaca, pero inevitable, en el sustanciado ante las Magistraturas de Trabajo⁴¹.

Por lo que respecta a los títulos ejecutivos, esta etapa supera la anterior, procediéndose a su simplificación y sistematización.

A este respecto, BLASCO SEGURA afirma que por la propia evolución normativa del propio Sistema de Seguridad Social, habían quedado derogados los siguientes títulos ejecutivos⁴²:

continúe su ejecución por la TGSS, o por otros órganos de carácter administrativo. 2. Los actos y trámites realizados por las Magistraturas de Trabajo en los procedimientos ejecutivos promovidos en relación con las Certificaciones y *actas de liquidación* que se devuelvan serán válidos en los nuevos procedimientos administrativos que se inicien o continúen”. Sobre el reintegro de los expedientes recaudatorios, a efecto del cómputo del plazo para la prescripción de las cuotas adeudadas, se puede ver el Acuerdo del TEAC de 20 de julio de 1994, R.G. 532-93 y R.S. 174-93, recaído en Reclamación nº 20-374/91.

⁴⁰ La Orden de 4 de julio de 1983 derogó los artículos 34 a 38 de la Orden de 7 de julio de 1960, sobre aplazamiento del pago de las cuotas reclamadas en vía de apremio ante la Magistratura de Trabajo.

⁴¹ PALOMAR OLMEDA, A. y LOSADA GONZALEZ, H., “La Jurisdicción ...”, ob. cit., págs. 90 y 91.

Sobre la situación de los conciertos en la gestión recaudatoria, en general, pueden consultarse, además: el artículo 1 y Disposición Transitoria del Real Decreto-Ley 10/1981, de 19 de junio; artículo 209 de la LGSS de 1974; Orden de 2 de mayo de 1983 para los conciertos de recaudación en período voluntario con las Agrupaciones Profesionales Sindicales; artículo 44.6 del Texto Refundido del Régimen Especial Agrario aprobado por Decreto 2123/1971, de 23 de julio, sobre recaudación por el Servicio Recaudatorio del Estado conforme a la Orden de 2 de agosto de 1971, modificada por la Orden de 23 de julio de 1981; artículo 74 de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985; Real Decreto 917/1985, de 24 de abril; Concierto con el Gobierno de Navarra para la recaudación de la cuota empresarial por jornadas teóricas de 20 de diciembre de 1985; Concierto con la Federación Española de Municipios y Provincias para la recaudación de las mencionadas cuotas de 24 de noviembre de 1987; Concierto con la Comunidad Autónoma de La Rioja, para la recaudación de estas mismas cuotas, de 10 de noviembre de 1988.

⁴² BLASCO SEGURA, B., “El procedimiento...”, ob. cit., pág.185. El autor cita también otros títulos ejecutivos cuyos sujetos activos de la ejecución son los propios beneficiarios particulares, con ejercicio de la acción o pretensión ejecutiva según la normativa común de los artículos 1447 a 1543 de la LEC, y no la Administración:

- Los acuerdos definitivos del Director Provincial del INSS, a través de la actuación de las Comisiones de Evaluación de Incapacidades (artículos 2 y 9.2 del Real Decreto de 24 de septiembre de 1982, y artículos 9 y 18.4 de la Orden ministerial de 22 de noviembre de 1982).

A.- Los expresados en los artículos 207 y siguientes de la LPL de 1958 o en los artículos 221 y siguientes de la LPL de 1963, consistentes en certificaciones para el percibo de cuotas de Seguros Sociales y Mutualismo Laboral; ejecuciones por aplicación del baremo anexo al Reglamento de 22 de junio de 1956 de deudores morosos por dicho seguro frente a las Entidades aseguradoras; el cobro de los gastos ocasionados por el Fondo de Garantía de Accidentes de Trabajo, al atender frente a empresarios morosos o no asegurados, los gastos en beneficio de productores por supuestos de asistencia médica e indemnizaciones económicas por incapacidades derivadas de accidentes de trabajo.

B.- Certificación de la Inspección de Trabajo relativa a la indebida aplicación de los créditos de producción o vivienda concedidos a los trabajadores por las Mutualidades Laborales (Orden de 26 de mayo de 1969); si bien la desaparición lo era por la extinción de las Mutualidades, no en cuanto a su vigencia material que subsistiría.

C.- Certificación por impago de la antigua cuota sindical del Sindicato vertical y su respectiva cuota de formación profesional.

Además de los citados, con la Ley 40/1980, de 5 de julio, el Real Decreto Ley 10/1981, de 19 de junio, y el Real Decreto 1694/1982, de 9 de julio, se sistematizan todos los demás títulos ejecutivos, por primera vez en la reciente historia legislativa, quedando tan sólo con esta naturaleza la *certificación de descubierto*, también denominado *certificado de descubierto*, pasando las *actas de liquidación* a ser actos de reclamación administrativa de deuda en los casos en que normativamente procediese su expedición.

Sobre las etapas en el régimen normativo de la recaudación, fueron las Sentencias del Tribunal Supremo de 21 de septiembre y 14 de octubre de 1987⁴³, recaídas en Casación, las que distinguían las siguientes fases normativas, tomando como criterio definitorio la descentralización:

1ª) Competencia de los órganos específicos de la Administración Central del Estado (Inspección y Delegaciones de Trabajo), según la que solo la intervención directa de aquellos órganos en las correspondientes actas y certificaciones permitía la efectividad coactiva de la función recaudatoria.

2ª) Al producirse la reforma del sistema del 1978 y constituirse la Tesorería General, se entra en una fase de descentralización incipiente de la función recaudatoria del sistema, pues, en tanto que las *actas de liquidación* continúan atribuidas a la Inspección de Trabajo, la expedición de las certificaciones de descubierto corresponde al órgano competente de la Tesorería General, aunque se mantenga la exigencia de que sean autorizadas por la Delegación Territorial del Departamento Ministerial, bien singular o bien acumulativamente.

- Los acuerdos definitivos del INSS en materia de recargo de prestaciones por infracción empresarial de medidas de seguridad e higiene en el trabajo, cuando no sea impugnada judicialmente la resolución administrativa que imponga tal recargo.

- Cualquier otro supuesto de análoga naturaleza, carácter ejecutivo y titularidad activa privada, no del Sistema de Seguridad Social.

Sobre el primero de los citados, RODRÍGUEZ MOLERO, A., "El proceso de ejecución de las Resoluciones Técnicas Calificadoras", Temas Procesales laborales, Madrid, 1973.

⁴³ SSTs 21 de septiembre y 14 de octubre de 1987, R.J. 6220 y 6996, respectivamente. ALMANSA PASTOR, J.M., "Derecho de la Seguridad Social", Madrid, 1989, pág. 312.

3ª) Culmina el proceso descentralizador cuando el Real Decreto-Ley 10/1981 dispone que la Tesorería General, como caja única del sistema, llevará a efecto la gestión recaudatoria y que serán las tesorerías territoriales las que promoverán el procedimiento ejecutivo expidiendo los correspondientes certificados de descubierto, sin que para su plena eficacia operativa sea precisa ninguna intervención de otro órgano administrativo.

3ª. El Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de 1986.

La puesta en marcha de la estructura ya apuntada por las normas anteriores, se produjo con el **Real Decreto 716/1986, de 7 de marzo**, por el que se aprobó el primer RGRSS⁴⁴. Reglamento desarrollado por la **Orden Ministerial de 23 de octubre de 1986**, y completado por la implantación de las Unidades de Recaudación Ejecutiva por el **Real Decreto 1328/1986, de 9 de mayo**, y la **Orden Ministerial de 11 de marzo de 1987**; disposiciones éstas que serían complementadas con otras posteriores.

De las normas citadas, Real Decreto y Orden, se debe destacar lo siguiente:

A) Desde el punto de vista formal:

a) Se procedió a la unificación normativa y a la purga de las numerosas normas dispersas que regulaban la recaudación de los recursos del Sistema de Seguridad Social en vía voluntaria⁴⁵.

b) Por lo que respecta a la vía ejecutiva, se estableció <<“ex novo” la vía ejecutiva propia de la Seguridad Social, lo que constituía, sin duda, uno de los hitos normativos más importantes desde el punto de vista institucional desde la creación de la Seguridad Social>>, necesidad que era demandada desde diversas perspectivas: constitucionales, económicas, administrativas, políticas...⁴⁶. Además, señalaba el preámbulo del Reglamento recaudatorio que se pretendía regular la vía de apremio como parte del *iter* recaudatorio, es decir, como una fase más dentro del procedimiento de recaudación⁴⁷.

⁴⁴ Sobre este primer Reglamento de recaudación de la Seguridad Social, se puede consultar SENDÍN BLAZQUEZ, A., “Análisis del Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de la Seguridad Social”, RSS, nº 32, octubre-diciembre, 1986, pág. 31. Este autor significa el carácter de reglamento ejecutivo del Reglamento de recaudación de la Seguridad Social, que se dicta en desarrollo de una serie de leyes, reglamento “secundum legem” en la terminología de Lorenz Von Stein. Sobre el mismo, GARCIA DE ENTERRIA, E. y TOMAS-RAMON FERNANDEZ, “Curso de Derecho Administrativo I”, Madrid, 1986, pág. 211.

⁴⁵ El Real Decreto 716/1986, de 7 de marzo, derogaba expresamente cinco Decretos anteriores al mismo, en todo o en parte, por su Disposición Final Primera.1, y, por otro lado, la Orden de 23 de octubre de 1986 era una Orden unificadora porque recogía y refundía el contenido de la normativa que regulaba, con rango de Orden Ministerial y en forma dispersa, la materia recaudatoria de los recursos del Sistema de la Seguridad Social, disponiendo su Disposición Final Primera.1 la derogación expresa de un total de ocho Ordenes Ministeriales.

⁴⁶ Así se expresa literalmente la Memoria explicativa del Anteproyecto de la Orden Ministerial de desarrollo del Real Decreto 716/1986, de 7 de marzo, de la TGSS de fecha 7 de abril de 1986, y el estudio de ambas normas de 5 de noviembre de 1986.

⁴⁷ Inicialmente, los trabajos para la aprobación del Reglamento recaudatorio comprendieron dos anteproyectos de Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de la Seguridad Social, uno de 22 de noviembre de 1985 sobre disposiciones comunes y recaudación en período voluntario, y otro de la misma fecha sobre recaudación en vía de apremio. Sin embargo, los Dictámenes

c) Con un eminente sentido práctico, se recogía en dichas normas todo el procedimiento recaudatorio, hasta su finalización, intentando abarcar la regulación de todas las posibles incidencias dentro del mismo, haciendo posible la aplicabilidad inmediata de los textos.

Se destacan las tres facetas de la meritoria pretensión de regular de una manera completa todos los aspectos de la recaudación del Sistema de la Seguridad Social: la primera, relativa a articular un mismo cauce normativo para la recaudación de todos los recursos del Sistema (no solo las cuotas), la segunda, por ocuparse de la recaudación en todas sus fases, es decir, tanto del período voluntario como de la vía ejecutiva y, la tercera, por aunar - o intentarlo, al menos - todos los aspectos que se pudieran presentar en el *iter* recaudatorio⁴⁸.

d) Se regulaba no solo la recaudación de deudas por cuotas a la Seguridad Social, sino que se sistematizaba la regulación de otros recursos distintos de las anteriores y que constituían su objeto, a tenor del Reglamento.

e) Se anunciaba el objetivo de unificar el procedimiento recaudador en un solo texto refundidor, y , en especial, de unificar el procedimiento recaudatorio de la Seguridad Social con el de la Hacienda Pública.

GARCÍA MURCIA afirmaba, respecto de este primer Reglamento sobre recaudación de Seguridad Social, que no se trataba del final de la reforma normativa, sino que “suponía, más bien, un paso intermedio o una fórmula puente entre el anterior sistema de recaudación y el que, como objetivo último, se contemplaba en esas disposiciones legales, que no era otro... que la unificación del procedimiento de recaudación de los ingresos del Estado y de los recursos de la Seguridad Social”. Esta tendencia se expresaba en el preámbulo del Reglamento, que literalmente decía que al doble objetivo de regular el procedimiento recaudatorio de los recursos de la Seguridad Social y a “facilitar y preparar el proceso de unificación con el procedimiento de recaudación del Estado”, tal y como se había previsto en la Disposición Transitoria del Real Decreto Ley 10/1981, de 19 de junio, respondía el Real Decreto⁴⁹.

Desde luego, como prueba de esa aspiración, se tendía al paralelismo - especialmente en la vía ejecutiva - con el Reglamento General de la Hacienda Pública, declarándolo de aplicación supletoria en la recaudación de la Seguridad Social, dado que se partía de principios informadores armonizados con éste⁵⁰.

nº 48552/FF y 48500/JR del Consejo de Estado, emitidos respectivamente sobre los anteriores anteproyectos, señalaron la conveniencia de hacer un solo texto unificado, comprendiendo tanto la recaudación en período voluntario como la vía de apremio, y la necesidad de justificar los aspectos que se separaban del Reglamento General de Recaudación por la tendencia a la unificación del régimen jurídico de la recaudación de la Seguridad Social con la estatal. En su consecuencia, ambos anteproyectos se refundieron en un texto único.

⁴⁸ GARCÍA MURCIA, J., “Procedimiento de apremio ...”, ob. cit., pág. 13.

⁴⁹ GARCÍA MURCIA, J., “Procedimiento de apremio ...”, ob. cit., pág. 12. Véase también el preámbulo del Real Decreto 716/1986, de 7 de marzo.

⁵⁰ La Disposición adicional sexta.1 del Real Decreto 716/1986, de 7 de marzo, dispone que, en lo no previsto por éste o sus normas de desarrollo, será de aplicación supletoria el Reglamento General de Recaudación aprobado por Decreto 3154/1968, de 14 de noviembre.

f) Se atribuía la gestión recaudatoria a la TGSS como competencia exclusiva, sin que esto supusiera novedad sino plasmación de una atribución que ya se había conferido por las normas anteriores citadas (el Real Decreto 1314/1984, de 20 de junio, y el Real Decreto 1328/1986, de 9 de mayo).

No obstante, el sistema de autorizaciones y conciertos para la recaudación de deudas se dejaba abierto transitoriamente, subsistiendo, para la recaudación voluntaria, los conciertos suscritos con el Ministerio de Hacienda, con el Gobierno de Navarra, con las organizaciones profesionales (sindicales y empresariales) y, en general, las autorizaciones concedidas con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto y la Orden recaudatorios, y, para la recaudación en vía ejecutiva, el concierto establecido con las Magistraturas de Trabajo, debiéndose sustanciarse el procedimiento según su propia legislación específica: Orden de 7 de julio de 1960 y Real Decreto Legislativo de 13 de junio de 1980. Además, la Disposición Adicional 2ª del Real Decreto 716/1986, de 7 de marzo, atribuía al Instituto Social de la Marina carácter de órgano colaborador con la TGSS de la recaudación en el sector marítimo-pesquero, con especial referencia al control de las cotizaciones a efectos de despacho de embarcación por las autoridades de Marina⁵¹.

SENDÍN BLAZQUEZ sistematizó las habilitaciones para ser colaborador en la recaudación en función del título jurídico del que las mismas derivasen, distinguiendo las derivadas de una autorización administrativa (artículo 7.1 del Reglamento General), de un concierto (artículo 7.2 del Reglamento, cuyo ejemplo lo constituyen los conciertos suscritos con las Magistraturas de Trabajo y con los Servicios Recaudatorios del Ministerio de Economía y Hacienda) o conforme a una ley especial (en determinados supuestos con los Servicios Recaudatorios del Ministerio de Economía y Hacienda, Ayuntamientos,...).

g) El articulado se distribuía en cuatro Títulos, el Primero dedicado a las "Disposiciones Comunes", el Segundo al "Procedimiento de Recaudación en período voluntario", el Tercero a la "Recaudación en Vía Ejecutiva" y el Cuarto a la "Impugnación de los Actos de Gestión Recaudatoria".

B) Desde el punto de vista sustantivo:

a) Se enumeraban todos los recursos del Sistema que debían ser recaudados por los trámites de este procedimiento, no limitándose tan solo a las deudas por cuotas. En especial, se incluían dentro del objeto de la gestión recaudatoria el importe de las sanciones por infracciones en materia de Seguridad Social, derogando el artículo 5 del Real Decreto 1860/1975, de 10 de julio, que atribuía su recaudación a la Delegación de Hacienda.

b) Asimismo, se delimitaban de una manera clara los conceptos de "plazo reglamentario de ingreso" y "período voluntario de recaudación", que no siempre habían sido utilizados correctamente por algunas disposiciones desde su aparición en la Ley 40/1980, de 5 de julio, y Ley 43/1983, de 28 de diciembre.

⁵¹ La diferencia con la etapa anterior, en cuanto a la participación de entidades distintas de los órganos administrativos en la recaudación tanto voluntaria como ejecutiva, especialmente con las Magistraturas de Trabajo, radica en que, tras la entrada en vigor del Real Decreto 716/1986, de 7 de marzo, ya existe un solo procedimiento administrativo recaudatorio, manteniéndose transitoriamente la competencia de aquéllas y los conciertos suscritos con anterioridad. En suma, coexistencia competencial en materia recaudatoria.

c) Se pormenorizaba la regulación sobre medios de pago, imputación de pagos, consignación de deuda, aplazamiento y fraccionamiento del pago, devolución de ingresos indebidos, prescripción de deudas y procedimiento de compensación.

d) El bloque normativo dedicado a la recaudación en vía ejecutiva - los respectivos Títulos III del Reglamento y de la Orden - era el de mayor interés. La razón estribaba en que el procedimiento ejecutivo de nuevo cuño se establecía como netamente administrativo, encomendado exclusivamente a la TGSS, como fase subsiguiente al período voluntario. Es decir, que se eliminaba la intervención en esta vía ejecutiva de los órganos del Orden Jurisdiccional: Jueces, Secretarios Judiciales, Agentes Judiciales, etc., de acuerdo con la línea constitucional de la residenciar la potestad ejecutiva en la Administración en cuanto potestad típica de la misma. Tan solo, se dejaba subsistente la competencia de aquéllos para la autorización de la entrada en los domicilios y lugares en donde se exige el consentimiento de su titular, conforme al artículo 18.2 de la CE y 87.2 de la LOPJ.

En esta parte del procedimiento se apreciaba claramente la similitud deseada y deseable para la recaudación de los recursos de la Seguridad Social respecto del procedimiento de la Hacienda Pública, siquiera con las matizaciones y particularidades necesarias para adaptarlas a la estructura orgánica de la Administración de la Seguridad Social. En especial, cabe citar el mantenimiento del procedimiento de apremio administrativo frente a la injerencia de otras actuaciones judiciales, a dilucidar en la correspondiente cuestión de competencia, y frente los procedimientos de suspensión de pagos y de concurso o quiebra.

e) Por supuesto, al ser dictados los actos recaudatorios, tanto en vía voluntaria como ejecutiva, por la TGSS, un órgano administrativo, los recursos que procedían frente a ellos debían ser los propios de la vía administrativa y no social. Esto es, de acuerdo con los dictámenes del Consejo de Estado nº 48.500 y 48.552, se pasaba de la Jurisdiccional social a la contencioso-administrativa, previa reclamación económico-administrativa y el potestativo y también previo recurso de reposición, aparte del específico recurso ante la Tesorería General de la Seguridad Social en determinados casos, como en el supuesto de actos dictados por los Colaboradores y por los Recaudadores Ejecutivos (artículos 185 y ss del Real Decreto y 165 y siguientes. de la Orden), en los que se seguían los mismos criterios que en el Reglamento General de Recaudación de la Hacienda Pública.

Con esto se terminaba de sustraer esta materia del círculo de competencias del orden jurisdiccional social⁵², y sin olvidar que las Disposiciones Transitorias del Real Decreto y la Orden mantenían el Concierto vigente con las Magistraturas de Trabajo, debiendo ser esta Jurisdicción la competente para conocer de la sustanciación de las impugnaciones que se planteasen en relación con las pretensiones que se dedujesen en estos procedimientos.

Las Sentencias del Tribunal Supremo de 21 de septiembre y de 14 de octubre de 1987, ya citadas anteriormente, señalan que “yerra el Real Decreto 716/1986, de 7 de marzo, que aprueba el Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de la Seguridad Social... cuando en su introducción expresa que <<consagra una modificación importante respecto a

⁵² GARCÍA MURCIA, J., “Procedimiento de apremio ...”, ob. cit., pág. 15.

la revisión de los actos de gestión recaudatoria al residenciarla en la vía contencioso-administrativa>>. Ni se ha producido tal modificación, ni tiene dicha disposición jerarquía normativa suficiente para trascender en modo alguno a atribuciones jurisdiccionales”, “dada aquella naturaleza administrativa de los actos de gestión recaudatoria, son de aplicación a los mismos los artículos 9º.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 1º.1 y 2 c) de la Ley de 27 de diciembre de 1956, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa”. Estas sentencias insisten, pues, en que el control de la específica función recaudatoria de la Seguridad Social está, en principio, atribuido al Orden Contencioso-Administrativo, como consecuencia de la normal intervención de órganos de la Administración Central, con las excepciones resultantes de lo previsto en la Ley de Procedimiento Laboral.

SENDÍN BLAZQUEZ⁵³ señala los siguientes caracteres que resumen el significado del primer Reglamento recaudatorio y su Orden de desarrollo:

1º.- Carácter eminentemente procedimental o formal, con separación respecto de las normas sobre liquidación de deudas para con la Seguridad Social.

2º.- Carácter “recopilado”, que hace que se recogieran sin grandes traumas casi la totalidad de las normas que regulaban la recaudación de los recursos del Sistema de la Seguridad Social, con creación “ex novo”, eso sí, de la vía ejecutiva administrativa.

3º.- Carácter armonizador interno, con aproximación al Reglamento General de Recaudación aprobado por Decreto 3154/1968, de 14 de noviembre, y a la Instrucción General de Recaudación y Contabilidad aprobada por Decreto 2260/1969, de 24 de julio, en aras a una armonización de todas las normas recaudadoras del Estado como necesaria etapa previa para la aproximación futura a los sistemas recaudatorios de las Comunidades Europeas.

En cuanto a los títulos ejecutivos que abrían la vía de apremio, se establecía en el artículo 100 del Reglamento que los únicos títulos ejecutivos suficientes para iniciar la vía de apremio serían las *certificaciones de descubierto*, dotadas de la misma fuerza ejecutiva que las sentencias judiciales para proceder contra los bienes y derechos de los deudores. Previamente a su expedición, las deudas serían objeto de “reclamación administrativa” por medio de *notificación de descubierto* de cuotas, *requerimiento de cuotas* o *acta de liquidación*, según el caso, para los débitos por cuotas y conceptos de recaudación conjunta, y por medio de *notificación de deuda* para los débitos cuyo objeto fuese distinto de las cuotas.

En todos los casos el órgano competente para la expedición de los títulos ejecutivos era la Tesorería General de la Seguridad Social, independientemente de cual hubiese sido la forma de reclamación administrativa de la deuda, ya que todas ellas, en caso de impago, desembocaban en la vía ejecutiva administrativa implantada “ex novo”. No obstante, el Reglamento mantenía la preceptiva autorización de la *certificación de descubierto* por parte de la Dirección Provincial de Trabajo y Seguridad Social.

El *acta de liquidación*, pues, era considerada como un tipo de reclamación de las deudas, en los supuestos concretos normados, y no un título ejecutivo.

⁵³ SENDÍN BLAZQUEZ, A., “Análisis del Reglamento...”, ob. cit., pág. 59.

Como cuestión meramente formal, es de interés destacar que la definición y regulación del título ejecutivo se efectuaba en el Título III del Reglamento, esto es, dentro de la recaudación en vía ejecutiva que, pese a parecer una obviedad, no lo es como se verá.

4ª. El Reglamento General de Recaudación de los Recursos de la Seguridad Social de 1991.

El jovencísimo Reglamento de 1986 pronto precisó de un reajuste, siendo aprobado el segundo Reglamento por **Real Decreto 1517/1991, de 11 de octubre**, cuyo desarrollo se efectuó por **Orden de 8 de abril de 1992**.

Como se ha puesto de relieve, “la opción de sustituir globalmente todo el contenido del Real Decreto 716/1986 puede inducir a pensar que la reforma emprendida es de mayor envergadura de la que, en realidad, tiene”, siendo, en verdad, de menor calado del sugerido⁵⁴.

La Memoria del Proyecto del Real Decreto 1517/1991 señalaba como causas de la reforma las siguientes⁵⁵:

a) Razones de legalidad: la incorporación al Reglamento de las normas sobre gestión recaudatoria promulgadas con posterioridad al texto de 1986; especialmente, las introducidas en las Leyes de Presupuestos⁵⁶ y las relativas a la estructura organizativa de la Tesorería General de la Seguridad Social, tanto por la implantación de las Unidades de Recaudación Ejecutiva como por la reestructuración de las unidades periféricas (Tesorerías Territoriales que pasaban a ser Direcciones Provinciales).

b) Razones de concordancia: el acomodo a las directrices del Reglamento General de Recaudación del Estado, aprobado por Real Decreto 1684/1990, de 20 de diciembre, en la línea sugerida por la Disposición Transitoria, párrafo segundo, del Real Decreto-Ley 10/1981, de 19 de junio, de Inspección y Recaudación de la Seguridad Social, sobre todo en sus Títulos I y III.

c) Razones de oportunidad y conveniencia: Modificaciones del propio procedimiento recaudatorio, tanto en vía voluntaria como en vía ejecutiva, consecuencia de la experiencia obtenida en la aplicación del primer Reglamento durante un lustro, con el propósito de lograr un mayor perfeccionamiento en la gestión recaudatoria.

Desde otra perspectiva, se distinguía:

⁵⁴ En general, para el estudio del Real Decreto 1517/1991, de 11 de octubre, se puede consultar ESCUDERO RODRÍGUEZ, R., “Novedades del Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social. Octubre 1991”, RL nº 1, 8 enero 1992, págs. 74 y ss; PLANAS GOMEZ, M., “Recaudación de cuotas en la Seguridad Social”, Valencia, 1993; CASCAJERO SANCHEZ, M.A. y MUÑOZ ALVAREZ, G., “La recaudación de los recursos de la Seguridad Social, normas de aplicación”, La Ley, 1994-1, págs. 1036 y ss.

⁵⁵ Archivo de la TGSS.

⁵⁶ Sobre las importantes novedades introducidas en esta materia por la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, ESCUDERO RODRÍGUEZ, R., “Novedades laborales de la Ley de Presupuestos para 1991. Modificaciones de la Ley de Protección por Desempleo y de las deudas con la con la Seguridad Social”, RL, 1991-1, págs. 1006 y ss.

A) En un plano formal, mantenía básicamente la estructura de su predecesor de 1986 (es decir, estructurado en cuatro Títulos, el Primero dedicado a las “Disposiciones Comunes”, el Segundo al “Procedimiento de Recaudación en Período Voluntario”, el Tercero al “Procedimiento de Recaudación en Vía Ejecutiva” y el Cuarto a la “Impugnación de los Actos de Gestión recaudatoria”), con ciertos retoques, siguiendo con bastante fidelidad los Títulos I y III las pautas de la Recaudación del Estado.

B) Respecto de los cambios sustantivos, se introducían modificaciones en los cuatro Títulos de su articulado, debiendo destacarse en lo que ahora interesa, los siguientes:

1. Se perfilaba, con mayor exactitud, el concepto de gestión recaudatoria, así como el objeto de la misma, dentro de las “Disposiciones comunes”.
2. Sin perjuicio de las autorizaciones y conciertos sobre gestión recaudatoria, el procedimiento de recaudación reproducía el perfilado en el Reglamento de 1986, siendo competencia exclusiva de la Tesorería General de la Seguridad Social. Recordemos que a partir de 1 de enero de 1990 los expedientes de apremio sustanciados ante las Magistraturas de Trabajo fueron remitidos a este Servicio Común, disponiendo la transitoria segunda que se iniciarían o continuarían por el nuevo procedimiento establecido, respetándose en todo caso los actos y trámites realizados por aquellos órganos jurisdiccionales.
3. Se incurría en mora por el mero transcurso del tiempo, sin necesidad de reclamación administrativa, por medio de la correspondiente *notificación de descubierto*, cuando se presentaban los documentos de cotización en plazo reglamentario, eliminándose la expedición de dicha reclamación y pasándose directamente a expedir el título ejecutivo – o *certificación de descubierto* -.
4. De este modo, se reducían a dos las “reclamaciones administrativas” por cuotas, a saber: el *requerimiento por cuotas* y el *acta de liquidación*, suprimiéndose la *notificación de descubierto*.
5. La recaudación de otros recursos de la Seguridad Social, distintos a las cuotas, se regulaban pormenorizadamente; destacando especialmente la de los capitales coste de renta, los recargos de prestaciones, las aportaciones por integración de Entidades sustitutorias, los reintegros de préstamos de carácter social, las prestaciones indebidamente percibidas y la regulación “ex novo” de la recaudación de las sanciones por infracciones de normas de Seguridad Social, tomando como base el artículo 18 de la Ley 40/1980, de 5 de julio, y la Disposición Final Primera del anterior Reglamento de 1986. La reclamación administrativa se efectuaba, por término general, por medio del documento denominado “Notificación de Deuda”.
6. Las *certificaciones de descubierto* seguían siendo el único título ejecutivo – “único y suficiente”, según el artículo 98 del Reglamento – válido para iniciar la vía de apremio, pero con relación a las mismas, deben destacarse dos novedades: a) la primera, relativa a la supresión de la autorización preceptiva del título ejecutivo por parte del Director Provincial de Trabajo y Seguridad Social, bastando la *certificación de descubierto* para iniciar, sin mas exigencia o autorización, la vía ejecutiva, y b) la nueva sistematización

de su regulación, que pasaba a ubicarse en el Título II, Capítulo VI, relativo a la recaudación en período voluntario.

7. Se mantenía el mismo sistema de impugnación de actos de gestión recaudatoria, tanto en período voluntario como en vía de apremio, constituido por un recurso administrativo frente a los efectuados por los Colaboradores y Recaudadores Ejecutivos, que había de ser resuelto por el Tesorero Territorial y frente a cuya resolución, expresa o presunta, o frente a los actos recaudatorios emanados de éste o de los Organos Centrales de la TGSS, cabía Reclamación Económico-Administrativa, previo el potestativo recurso de reposición, y ulterior vía Jurisdiccional Contencioso-Administrativa.

2.- LA COMPETENCIA HISTÓRICA DE LA MAGISTRATURA DE TRABAJO.

A) COMPETENCIA DE LAS MAGISTRATURAS DE TRABAJO PARA CONOCER DE LA VÍA DE APREMIO EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL.

La creación de la Magistratura de Trabajo, por Orden de 13 de octubre de 1938, resultante de la Declaración VII del Fuero del Trabajo de 9 de marzo de 1938, supuso un hito fundamental por ser un órgano en el que confluía la jurisdicción de previsión social.

El artículo 1º de la Ley Orgánica de la Magistratura laboral de 17 de octubre de 1940, ley de creación efectiva, las reconocía como “única institución jurisdiccional contenciosa en la rama social del Derecho”.

ALONSO OLEA define el proceso de trabajo como aquella “institución jurídica para formalizar y dirimir conflictos de trabajo ante un juez específicamente instituido por el Estado para esta finalidad”⁵⁷.

El proceso de trabajo como independiente y especializado, encomendado a un juez, fue perfilándose a través de las sucesivas normas de procedimiento laboral.

Haciendo historia de su germen y momento de aparición, es preciso partir del siglo XIX, a lo largo del cual las reclamaciones judiciales basadas en las relaciones laborales eran competencia de los tribunales civiles ordinarios, que conocían de ellos por procesos ordinarios. MONTERO AROCA⁵⁸ señala que “atendidos los principios en

⁵⁷ ALONSO OLEA, M., “Derecho del Trabajo”, Madrid, 1980, pág. 564. Para el estudio del Derecho procesal del trabajo, consúltase la historia de los procesos de trabajo, págs. 564 y ss, y la referencia bibliográfica contenida en la nota nº 1 del capítulo 34, pág. 563. ALONSO OLEA, M. y MIÑAMBRES PUIG, C., “Derecho Procesal del Trabajo”, Madrid, 1997, pág. 40.

⁵⁸ MONTERO AROCA, J., “Los Tribunales de Trabajo entre el pasado y el porvenir”, RSS, nº 20, octubre-diciembre 1983, págs. 11 y 12. Afirma que la ineficacia del proceso civil ordinario produjo la aparición del proceso laboral, afirmación que queda históricamente demostrada, respondiendo todos los esfuerzos de los laboralistas, dirigidos a defender la idea de un proceso de trabajo distinto del civil, a la necesidad de resaltar que las partes en las relaciones laborales, no están en situación de igualdad y, consecuentemente, que el principio de igualdad de las partes en el proceso es, respecto de las relaciones laborales, especialmente falso y favorecedor de la desigualdad. De aquí que si en el Derecho del Trabajo se reconoce la situación de desigualdad de las partes, y la necesidad de que la norma material favorezca al más débil, en el Derecho Procesal, igualmente, el proceso ha de haberse <<establecido a favor de una de las partes>>, y, por tanto, el proceso no es neutro, aunque el juez sea imparcial, o bien que el juez, aunque sea imparcial, no ha de ser totalmente neutro.

que se basaban éstos, no cabe extrañarse de que pronto se revelaran manifiestamente ineficaces”, ya que “no se debió a la casualidad que el primer atisbo de los tribunales y del proceso especial de trabajo se produjera en el campo de lo que ahora llamamos Seguridad Social”, en donde las deficiencias de los tribunales ordinarios y del proceso civil se manifestaban con mas crudeza.

Fue la primera Ley de Accidentes de Trabajo de 30 de enero de 1900 estableció una especialidad procedimental sobre la regulación general de la Ley de Enjuiciamiento Civil, atribuyendo la competencia a los Jueces de Primera Instancia por el cauce del juicio verbal, considerando siempre al obrero como litigante pobre.

Es por ello que MONTERO AROCA afirma que la materia de Seguridad Social es la que proporcionaba a los tribunales los problemas más complejos y cuya tensión originó las normas procesales específicas que después se extendieron al conjunto del proceso laboral.

El primer signo de especialidad llegó en 1908, con la primera Ley de Tribunales Industriales, y desde este momento y hasta 1940, se producen “tres hitos importantes”, en la paulatina creación de una potestad jurisdiccional propia para garantizar el cumplimiento de las normas del naciente Derecho del Trabajo, y que surgía como fruto de la tensión para arrancar de la jurisdicción civil las controversias derivadas de los conflictos nacidos con ocasión del trabajo asalariado⁵⁹:

- a) Los Tribunales industriales, creados por Ley de 19 de mayo de 1908 y profundamente modificada por Ley de 22 de julio de 1912.
- b) Los Comités Paritarios, creados por Real Decreto Ley de 26 de noviembre de 1926, en el seno de la Organización Corporativa Nacional.
- c) Los Jurados mixtos, creados por Ley de 27 de noviembre de 1931.

Por lo que respecta, en concreto, a la Previsión Social, MONTERO AROCA, señala que tan solo los Tribunales Industriales ostentaron competencia en materia de accidentes de trabajo, ya que ni los Comités Paritarios ni los Jurados Mixtos conocieron de estos conflictos.

⁵⁹ PALOMEQUE LÓPEZ, M.C. y ALVAREZ DE LA ROSA, M., “Derecho del Trabajo”, Madrid, 1995, pág. 1074. ALONSO OLEA, M. y MIÑAMBRES PUIG, C., “Derecho Procesal del Trabajo”, Madrid, 1997, pág. 41. Los Tribunales Industriales estaban formados por jueces de carrera, que aplicaban el derecho y dictaban sentencia, y un jurado, que conocía solo de los hechos, y cuya competencia se extendía a los conflictos derivados de los contratos de arrendamiento de servicios, de trabajo, de aprendizaje y de embarco, de los pleitos sobre la aplicación de la legislación de los accidentes de trabajo y, residualmente, de las reclamaciones por incumplimiento de disposiciones de carácter social que afectasen individualmente al demandante sin procedimiento especial. Los Comités Paritarios eran órganos administrativos con funciones normativas delegadas (determinación de las condiciones de trabajo por ramas de la producción), de prevención y conciliación, y jurisdiccionales (conflictos colectivos, controversias derivadas del contrato, en especial, de despido) y los Jurados Mixtos eran también organismos administrativos de base profesional, cuya competencia se extendía a la determinación de las condiciones de trabajo y conciliación y mediación, amén que a las funciones eminentemente jurisdiccionales sobre despidos, salarios y jornada. Con la Ley de 27 de noviembre de 1931 de implantación de los Jurados Mixtos, se suprimían los Comités Paritarios pero se mantenían los Tribunales Industriales, con la sola competencia en pleitos de accidentes de trabajo y reclamaciones salariales superiores a 2.500 ptas. Respecto de esta específica etapa histórica, consúltense las siguientes obras, ALONSO OLEA, M., “Sobre la historia de los procesos de Trabajo”, RT, nº 15, 1966, págs. 9 a 35, y “Jurisdicción especial de Previsión”, INP, Madrid, 1933, págs. 20-4; MONTERO AROCA, J., “Los Tribunales de Trabajo...”, ob. cit., págs. 11 y 12; ALVAREZ DE MIRANDA, J.M., “Especialidades procedimentales del proceso de Seguridad Social”, RSS, nº 20, octubre-diciembre, 1983, págs. 135 y ss.

Se fue creando, paralelamente, “lo que se denominó, con evidente imprecisión técnica, la <<Jurisdicción Especial de Previsión>>”, cuyo conocimiento se atribuyó a las Comisiones Revisoras Paritarias formadas, a partir de la década de los años veinte, en el seno de los Patronatos de Previsión Social como organismos auxiliares del Instituto Nacional de Previsión⁶⁰ (y a la Comisión Paritaria Superior concedora del Recurso de Alzada).

En realidad, pese a la denominación de <<Jurisdicción Especial de Previsión>>, en razón de los órganos que asumían la competencia, su naturaleza era administrativa, aunque se asumieran funciones de tipo jurisdiccional.

ALONSO OLEA y MIÑAMBRES PUIG la califican de “cuasijurisdicción administrativa”, originada por el Decreto de 11 de marzo de 1919 sobre el Retiro Obrero y extendida al conocimiento de los conflictos derivados de otros seguros sociales⁶¹.

Fue a partir de la supresión de los Tribunales Industriales y los Jurados Mixtos, por Decreto de 13 de mayo de 1938, cuando se asentó un órgano jurisdiccional especializado, las Magistraturas de Trabajo, efectivamente creadas por la anteriormente citada Ley Orgánica de 17 de octubre de 1940. Tenían sede provincial y eran servidas por un elemento decisor unipersonal: el Magistrado de Trabajo.

DEL PESO Y CALVO afirma que los antiguos sistemas seguidos en España (Comités Paritarios, Jurados Mixtos, Tribunales Industriales), con su función mixta administrativa, política, normativa y jurídica, dejaron paso al nuevo sistema, en el que prevalecía el judicial único, con preceptos procesales preestablecidos y recursos también judiciales.

HERNAINZ MARQUEZ, citado por el anterior, señala como notas características del nuevo sistema: la sustitución de la antigua función semipolítica de juzgar por la más cercana al patrón netamente judicial, la desaparición de los elementos paritarios y los recursos judiciales contra sus resoluciones⁶².

La Magistraturas de Trabajo nacían para el conocimiento de los procesos en materia de contrato de trabajo y de Seguridad Social (no así para las relaciones colectivas de trabajo, al menos hasta 1963); es decir, para lo que las Leyes de Procedimiento Laborales denominaban la <<Rama social del Derecho>> (y aún la propia Ley Orgánica de la Magistratura de Trabajo de 1940).

Derecho procesal y Derecho sustantivo del Trabajo y la Seguridad Social se hacían coextensos, siendo la regla general de atribución <<por razón de la materia>> (sometida al Derecho del Trabajo o de la Seguridad Social) o <<por la calidad del asunto>>.

El contrato de trabajo o la relación de Seguridad Social devenían así determinantes de la jurisdicción laboral, sin más excepciones que las terminantemente contenidas en una Ley⁶³.

⁶⁰ MONTERO AROCA, J., “Los Tribunales...”, ob. cit., pág.21.

⁶¹ ALONSO OLEA, M. y MIÑAMBRES PUIG, C., “Derecho Procesal ...”, ob. cit., pág. 41.

⁶² DEL PESO Y CALVO, C., “Legislación laboral básica”, Madrid, 1974, pág. 624.

⁶³ ALONSO OLEA, M., “Derecho del Trabajo”, Madrid, 1980, pág. 570. Del mismo autor, “La materia contenciosa laboral”, Sevilla, 1967.

DE LA VILLA y DESDENTADO contemplan como posibilidades teóricas aceptables que los pleitos de Seguridad Social puedan someterse a la jurisdicción ordinaria, a la jurisdicción laboral o a jurisdicciones específicas de seguridad social, pudiéndose encontrar en derecho comparado confirmaciones a todas estas alternativas: “En general la evolución parte de la competencia de los órganos de la jurisdicción ordinaria (por ejemplo, España, para el conocimiento de los pleitos de accidentes de trabajo desde 1900), atribuye luego competencia a los órganos de la nueva jurisdicción laboral, no solo para... <<atemperar el espíritu jurista>>...(Henri Capitant), sino, además, dada la conexión material originaria entre relaciones de trabajo y relaciones de seguridad social (solución del ordenamiento español, muy tímida a partir de la creación de los Tribunales Industriales en 1908 y, generalizada con la creación de las Magistraturas en 1938-1940) y solo en ciertas ocasiones, lleva a una especialización de segundo grado, pasando la competencia a jurisdicciones específicas (por ejemplo la jurisdicción social en la República Federal Alemana), a la vista de las dimensiones del ordenamiento de seguridad social, de la sobrevenida desconexión entre contrato de trabajo y relación de aseguramiento y de la propia naturaleza de la seguridad social como servicio público”⁶⁴.

Citan estos autores, desde el punto de vista orgánico, el ensayo de especialización material que supuso en nuestro país la aparición de la Magistratura Especial de Previsión Social, creada y extinguida presuntamente, según ALVAREZ DE MIRANDA, y mencionada de modo explícito en el artículo 132 de la Ley de Procedimiento Laboral de 1958, en las normas transitorias de la Ley Procedimiento Laboral de 1966, que la dieron por desaparecida, y en la Orden del Ministerio de Trabajo de 16 de febrero de 1967, por la que se suprimió la plaza en la plantilla. La peculiaridad de esta Magistratura, con sede en Madrid, era su jurisdicción nacional, y, todavía más, su intervención en los pleitos solo para valorar jurídicamente y fallar sobre los hechos probados en las respectivas Magistraturas Provinciales, tras la celebración en ellas del pleito correspondiente, quebrándose así el principio de inmediación informador del proceso laboral (JIMENEZ ASEÑO y MORENO MORENO).

Este ensayo duró desde 1960 a 1967, la Magistratura denominada de Previsión Social no era competente para conocer de todos los asuntos de esta materia, pues de su competencia quedaban excluidos los accidentes de trabajo, la oposición en procedimientos ejecutivos contra las empresas por prestaciones y lo relativo a las Mutualidades Libres de la Ley de 6 de diciembre de 1941, que correspondían a las Magistraturas en general; o, dicho de modo positivo, conocía de las cuestiones contenciosas en los seguros de enfermedad, vejez e invalidez, subsidios familiares, seguro de desempleo, seguro de enfermedades profesionales y cuestiones contenciosas del Mutualismo laboral⁶⁵. La legislación procesal reflejó la evolución de la Previsión Social, como “conjunto de Seguros Sociales más o menos independientes entre sí y del Mutualismo”, a la Seguridad Social, como “instrumento estatal armónico de medios encaminados a la prevención y la reparación de los riesgos de los

⁶⁴ DE LA VILLA GIL, L.E. y DESDENTADO BONETE, A., “Manual de ...”, ob. cit. Madrid, 1979, págs.709 y 710. Afirman que en España, los pleitos o procesos de seguridad social son de la competencia de la jurisdicción de trabajo. Y no parece que el desarrollo de la Constitución de 1978 introduzca innovaciones sustanciales al respecto; predomina la tesis de que, pese a la indeterminación constitucional, <<en la futura regulación de la estructura orgánica judicial habrá de subsistir necesariamente el orden jurisdiccional laboral>> (Martínez Emperador).

⁶⁵ Sobre la Magistratura Especial de Previsión Social se puede consultar, MONTERO AROCA, J., “Los Tribunales de Trabajo entre el pasado y el porvenir”, RSS, octubre-diciembre nº 20, 1983, págs. 22 y ss, y la bibliografía que cita en sus notas al pie 42 a 45: ALVAREZ DE MIRANDA, “Procesos especiales de la Seguridad Social”, Madrid, 1974, págs. 49 a 51; HARGUINDEY SALMONTE, A., “Aspectos jurisdiccionales de la Ley de Bases de la Seguridad Social”, Revista Política Social nº 61, 1964, pág. 427.

ciudadanos, mediante prestaciones evaluables económicamente”, ya que la norma de atribución de la competencia difería en ambos supuestos, y mientras que en la primera era necesario examinar cada uno de los Seguros Sociales para llegar a determinar el ámbito competencial de la Magistratura, en la Seguridad Social bastaba con una cláusula general⁶⁶.

La competencia de la Jurisdicción Laboral, en orden a la Seguridad Social, además de la atribución por razón de la materia, se determinaba también por el criterio subjetivo de la <<calidad de las personas>>, aunque, este criterio tiene mucha menos importancia que la atribución por la materia, que es lo decisivo, tema oscuro y no desarrollado, <<quizá por su intrascendencia>>⁶⁷.

En la Ley de Procedimiento Laboral de 1980 queda definitivamente arrumbada “la <<calidad de las personas>>” como determinante de jurisdicción de la que aun antes venía prescindiendo la jurisprudencia, salvo en frases de estilo⁶⁸, y salvo el dato relevante de la presencia frecuentísima en los procesos de órganos administrativos gestores⁶⁹.

La paulatina consolidación de la específica jurisdicción de trabajo tuvo su concreción efectiva en la regulación del proceso laboral, cuyo origen puede situarse en el Texto Refundido del Procedimiento Laboral aprobado por Decreto de 4 de julio de 1958, y al que han sucedido diversas normas de procedimiento laboral hasta la actual Ley de Procedimiento Laboral de 7 de abril de 1995⁷⁰.

La larga historia de la plasmación de la ley rituarial laboral, según se ha dicho, “permite afirmar, al menos, dos cosas: una, la jurisdicción del trabajo ha dejado de ser una jurisdicción extravagante o fuera del sistema judicial general (SSTC 175/1988 y 179/1991); otra, ha quedado sólidamente instaurado en el sistema jurídico un proceso garantista de la efectividad de los derechos laborales, administrado por órganos jurisdiccionales independientes, integrados en el Poder Judicial (art. 117.3 CE) y específicos para resolver las controversias que nacen en el trabajo asalariado (o históricamente unidas, como las de Seguridad Social)”⁷¹.

⁶⁶ MONTERO AROCA, J., “Los Tribunales ...”, ob. cit., pág. 24.

⁶⁷ Sobre los criterios de atribución de competencia de la Jurisdicción Social, MARQUEZ PRIETO, A., “La materia contenciosa de la Seguridad Social”, Valencia, 1997.

⁶⁸ ALONSO OLEA, M. y MIÑAMBRES PUIG, C., “Derecho Procesal del Trabajo”, Madrid, 1997, pág. 72.

⁶⁹ MARQUEZ PRIETO, A., “La materia contenciosa de Seguridad Social”, Valencia, 1997, pág. 40. Para MARQUEZ PRIETO ambos criterios, de índole objetiva y subjetiva, <<por razón de la materia>> y <<por razón de los sujetos>>, se han mantenido en los sucesivos textos procesales en una u otra forma combinatoria, afirmando que “lo característico del sistema español es su carácter híbrido, puesto que, habiendo optado por atribuir el conocimiento de las controversias sobre Seguridad Social a órganos jurisdiccionales especializados por razón de la materia, la materia contenciosa no es el único elemento que influye en la atribución competencial de tales contiendas, sino que, al mismo tiempo, goza de gran importancia el dato de la presencia de órganos administrativos gestores”

⁷⁰ El Texto Refundido aprobado por Decreto de 4 de julio de 1958 fue modificado posteriormente; en 1963, respecto del enjuiciamiento de los conflictos colectivos de trabajo y sus derivaciones; en 1966, con relación al nuevo enjuiciamiento de los procesos de Seguridad Social, sucediéndole la Ley Procesal Laboral de 21 de abril de 1966, Texto Articulado II de la Ley de Bases de 28 de diciembre de 1963; en 1973, al confirmarse la competencia en cuanto a la ejecución en vía de apremio por débitos a la Seguridad Social, con la Ley Procesal Laboral de 17 de agosto de 1973, aprobada por Real Decreto 2381/1973, de 17 de agosto; en 1980, para adaptar la normativa procesal a las modificaciones derivadas del Estatuto de los Trabajadores, con la Ley de Procedimiento Laboral aprobada por Real Decreto Legislativo 1568/1980, de 13 de junio; en 1990, para la incorporación de las modificaciones estructurales de la LOPJ y la Ley de Demarcación y Planta Judicial de 1988, con la Ley de Procedimiento Laboral aprobada por Real Decreto Legislativo 591/1990, de 27 de abril; y en 1995, por la modificación de normas sustantivas de Derecho del Trabajo en 1994, por la vigente Ley de Procedimiento Laboral aprobada por Real Decreto Legislativo 2/1995, de 7 de abril.

⁷¹ PALOMEQUE LÓPEZ, M.C. y ALVAREZ DE LA ROSA, M., “Derecho del ...”, ob. cit. pág. 1076.

Refiriéndonos ya, en concreto, a la competencia de las Magistraturas de Trabajo para conocer de la vía ejecutiva en materia de Seguridad Social, se puede afirmar que se remonta a la propia creación de las mismas, bien entendido que lo que denominamos Seguridad Social, hasta 1963, debe considerarse referido a la entonces llamada Previsión Social⁷².

Ya se ha dejado reseñado que en el Régimen de Seguros Obligatorios, el Real Decreto-Ley de 11 de marzo de 1919, sobre intensificación de Seguros Obreros, atribuía la exacción de las cuotas por vía de apremio al Juez de 1ª Instancia, encastrando luego una instancia previa administrativa, denominada Jurisdicción Especial de Previsión, que desembocaba igualmente ante el Juez civil.

Asimismo, que las normas sobre recaudación de cuotas de los Seguros Sociales preveían la creación de un procedimiento de apremio propio del INP, por medio de una serie de agentes ejecutivos que nunca se llegaron a crear, surgiendo la Magistratura de Trabajo y la pugna por la competencia en la materia.

B) ETAPAS.

En relación concreta con la competencia de las Magistraturas de Trabajo para conocer de las ejecuciones en vía de apremio del incumplimiento de la obligación de cotizar a la Seguridad Social, se pueden distinguir las siguientes etapas:

1ª Etapa: Atribución genérica a la Magistratura de Trabajo de la rama social del Derecho. Atribución natural.

La atribución del bloque de la Seguridad Social a la competencia de la jurisdicción laboral, como materia integrante de la rama social del Derecho, atrajo a su ámbito el procedimiento de ejecución en vía de apremio por impago de cuotas. Este encuadramiento, tácito e inercial en su origen, se vio reconocido expresamente en las normas posteriores a la creación de las Magistraturas, si bien de forma fragmentaria y asistemática, cosa lógica dada la dispersión de seguros sociales y Mutualidades Laborales. Ejemplos de esta atribución expresa son el Reglamento de la Inspección de Trabajo, desde el ámbito inspector, la Orden de 8 de octubre de 1949, la Ley de 15 de julio de 1952, desde el jurisdiccional, la Orden de 30 de junio de 1959, el Decreto 1137/1960, de 2 de junio y la Orden de 7 de julio de 1960.

2ª Etapa: Cuestionamiento de la competencia de la Magistratura de Trabajo para conocer de la vía ejecutiva. Atribución transitoria.

Al decir de la doctrina es una etapa intermedia, llena de vacilaciones e incertidumbres, en la que la competencia de la Magistratura se cuestionó al atribuir La Ley de Seguridad Social de 21 de abril de 1966, Texto Articulado I de la Ley de Bases de 28 de diciembre de 1963, la competencia en la materia a las propias Entidades Gestoras por medio de unos "Agentes Ejecutivos propios" de

⁷² Sobre la competencia de las Magistraturas de Trabajo para conocer de la vía ejecutiva, DE LA CUEVA VAZQUEZ, J., "Descubiertos de la Seguridad Social: Procedimientos para su efectividad", Cuestiones de Enjuiciamiento Laboral, Madrid, 1971; ESPINOSA JOVER, M., "El procedimiento de apremio gubernativo en la jurisdicción laboral", Revista de Derecho Privado, abril 1977; JIMENEZ RODRÍGUEZ, J.A., "El procedimiento de apremio por descubiertos a la Seguridad Social", Temas Procesales Laborales, Madrid, 1973; PENDAS DIAZ, B., "Los procedimientos gubernativos de apremio en la Magistratura de Trabajo", Barcelona, 1969; RODRIGUEZ MOLERO, A., "Procedimiento ejecutivo laboral", Madrid, 1957.

la Seguridad Social o a través de las personas u Organismos con los que se concertase dicha función recaudatoria.

Más que cuestionarse la competencia de la Magistratura lo que sucedió es que la materia se sustrajo de su ámbito competencial para incardinarlo dentro de la propia organización administrativa de las Entidades Gestoras, ordenando la creación de unas unidades a las que se les encomendaría dicha función, los “agentes ejecutivos propios”.

En coherencia con el programado cambio competencial y la sustracción de la materia a la Magistratura de Trabajo, la Ley Procesal Laboral de 21 de abril de 1966, a la sazón Texto Articulado II de la Ley de Bases de 28 de diciembre de 1963, en su Disposición Transitoria 2ª, señaló que “las Magistraturas de Trabajo continuarían conociendo y sustanciando los procedimientos de apremio que tuviesen en trámite hasta que, por el Ministerio de Trabajo, se dispusiera la remisión a los Organos de ejecución de la Seguridad Social”.

En la línea de congruencia apuntada, esta norma procesal laboral regulaba en sus artículos 126 a 132 un procedimiento especial de oposición a la ejecución en materia de Seguridad Social.

Por tanto, las notas que caracterizaban esta etapa de conocimiento de la Magistratura de Trabajo del procedimiento de apremio eran la transitoriedad, en tanto que provisional hasta la creación de la nueva estructura orgánica competente, y la competencia residual, en cuanto se continuaría conociendo de los procedimientos “en trámite”.

La situación se tornó sumamente confusa por dos motivos, en primer lugar, porque no se crearon los agentes ejecutivos proyectados y, en segundo término, porque la norma transitoria fue objeto de diversas interpretaciones, dándose el caso de que a unas Magistraturas se les remitían nuevas Certificaciones de Descubierto para despacho de nuevos procedimientos de apremio y a otras no, manteniendo ambas la competencia transitoria respecto de los “en trámite”.

Para evitar demoras en los nuevos procedimientos de apremio y la caótica situación a que ello daría lugar, se dictó una Resolución conjunta por parte de las Direcciones Generales de Seguridad Social y de Jurisdicción de Trabajo de fecha 31 de julio de 1969, de tal suerte que se mantenía la competencia de la Magistratura de Trabajo, para que siguieran conociendo y sustanciando los procedimientos gubernativos de apremio hasta que se crearan los nuevos “agentes ejecutivos propios”. Esta Resolución fue ratificada por la Orden de 14 de febrero de 1970, cuyo artículo 2 disponía que “hasta que por el Ministerio de Trabajo se dispusiera la remisión por parte de las Magistraturas de los expedientes a los órganos de ejecución de la Seguridad Social se siguieran remitiendo a las mismas las Certificaciones de Descubierto y las *actas de liquidación* para su tramitación por la normativa vigente.

De esta forma, se salvaba el problema de la competencia de la Magistratura para sustanciar los nuevos procedimientos de apremio por títulos ejecutivos expedidos con posterioridad a las normas que ordenaban la creación de los “agentes ejecutivos propios” de la Seguridad Social y la competencia de tales órganos judiciales laborales para conocer de los procedimientos “en trámite”.

No así el que se suscitaba con “el procedimiento especial de oposición a la ejecución en materia de Seguridad Social” regulado en los artículos 126 a 132 de la Ley Procesal Laboral de 21 de abril de 1966, que devenía inoperante al no haberse creado los agentes ejecutivos, respecto del que el Tribunal Central de Trabajo resolvería que en tanto no tuviese virtualidad la totalidad del sistema del que habrían de formar parte, no tendría aplicación y, por ende, que, en dicha materia, habría que continuar acudiendo a lo arbitrado en los artículos 12 a 14 de la Orden de 7 de julio de 1960, reguladora de la vía ejecutiva⁷³.

3ª Etapa: Devolución de la competencia a la Magistratura de Trabajo. Atribución expresa.

Esta etapa arrancaba de la Ley 24/1972, de 21 de junio, de financiación y perfeccionamiento de la Seguridad Social, que, cambiando lo programado, encomendaba expresamente la competencia para sustanciar el procedimiento de apremio por cuotas de la Seguridad Social a las Magistraturas de Trabajo, y, asimismo, habilitaba al Ministerio de Trabajo para someter al Gobierno la aprobación de un texto refundido procesal laboral.

En cumplimiento de este mandato se aprobó el nuevo Texto Refundido de Procedimiento Laboral por Decreto de 17 de agosto de 1973, según el que, en su artículo 1.4, la Jurisdicción de Trabajo era la única competente para conocer de “las ejecuciones en vía de apremio derivadas del incumplimiento de las obligaciones de cotizar a la Seguridad Social”.

El cauce del procedimiento de apremio seguía siendo, por tanto, el establecido en la Orden de 7 de julio de 1960, bien que el trámite de oposición a la ejecución era nuevamente regulado por los artículos 126 a 132 del Decreto de 17 de agosto de 1973, que derogaba “el procedimiento especial de oposición a la ejecución en materia de Seguridad Social” establecido en los artículos 126 a 132 de la Ley Procesal Laboral de 21 de abril de 1966, trámite en ningún momento operativo, como ya vimos.

La doctrina calificó este trámite de “incidente en el procedimiento ejecutivo”, y no de “proceso autónomo”, frente a la literalidad de la rúbrica “proceso de oposición a la ejecución” y a alguna sentencia (STS 13 de diciembre de 1978, RJ 4486) señalando especialmente que la competencia de la Magistratura de Trabajo se veía ampliada, de modo indirecto, por el propio artículo 126 del Decreto de 17 de agosto de 1973 que modificaba sustancialmente su antecedente, el artículo 126 de la Ley Procesal Laboral de 21 de abril 1966.

En esta etapa, se efectuaba una atribución expresa de la competencia a la Magistratura de Trabajo, reconociéndola como única Jurisdicción – único órgano, debe entenderse – competente para conocer de la ejecución en vía de apremio por los débitos por cuotas a la Seguridad Social, excluyendo, por tanto, cualquier otra. Es decir, se ignoraba por completo la futura previsión de unos “agentes ejecutivos propios” de la Seguridad Social, confirmando a la Magistratura de Trabajo como única competente.

La LPL de 1980, aprobada por Real Decreto Legislativo 1568/1980, de 13 de junio, mantuvo la atribución expresa a las Magistraturas de Trabajo de la competencia para la recaudación ejecutiva de los débitos de la Seguridad

⁷³ Autos del Tribunal Central de Trabajo de 25 de enero, 5 de febrero, 6 de marzo, 5 de julio y 12 de julio de 1971, y Sentencia de 11 de junio de 1971.

Social, regulando en sus artículos 126 a 132 el incidente de la “oposición a la ejecución”, en la misma forma que su predecesora.

Se afirma, por ello, que “la ley rituarial laboral de 1973 mantuvo el procedimiento judicial y la de 1980 reitera la conservación de este sistema, estableciendo unas reglas que parten de la idea de que – la atribución a la Magistratura de esta competencia - es una solución definitiva, ampliando además las facultades de los Magistrados respecto de las que atribuía la Ley de 1973”⁷⁴.

Pese a lo categórico de la afirmación, el anuncio de la modificación de dicha atribución ya se había producido por el Real Decreto Ley 4/1974, de 24 de enero, reordenador de la cotización y agilizador de la recaudación, que ya mencionaba un procedimiento de apremio fijado por el Gobierno, bien a través de las Magistraturas o por el señalado en el Reglamento General de Recaudación, y quedando ello pendiente de desarrollo reglamentario.

4ª Etapa: Articulación de la vía de apremio en un único procedimiento administrativo de recaudación. Atribución transitoria de las Magistraturas de Trabajo.

La plasmación concreta de un procedimiento recaudatorio único y completo, comprensivo de todas las fases, incluida la vía de apremio, tuvo su punto de arranque en el cambio de la gestión de la Seguridad Social operado en el año 1977.

Paulatinamente se fue perfilando con la creación de la TGSS como organismo único encargado de, entre otras materias, la recaudación de los recursos de la Seguridad Social, y se reconoció normativamente por la Ley 40/1980, de 5 de julio, y el Real Decreto Ley 10/1981, de 19 de junio, sobre Inspección y Recaudación de la Seguridad Social, según los cuales se atribuía competencia exclusiva a la TGSS respecto de la recaudación de la Seguridad Social, en todas sus fases, sin perjuicio de los conciertos que pudieran suscribirse con otras Administraciones (estatal, institucional, autónoma o local, las Magistraturas de Trabajo o Entidades particulares habilitadas al efecto y, en especial, con los Servicios del Ministerio de Economía y Hacienda; manteniendo transitoriamente la competencia de las Magistraturas en tanto no se dispusiese lo contrario.

Como quiera que se precisaba de un desarrollo reglamentario, se habilitaba al Gobierno para elaborar el procedimiento de cobranza.

De hecho, este desarrollo se efectuó por el Reglamento General de Recaudación de 1986, aprobado por Real Decreto 716/1986, de 7 de marzo, primero de los tres que se han sucedido.

Por lo que respecta a las Magistraturas de Trabajo, siguieron conociendo transitoriamente de la sustanciación de la vía de apremio, siendo reconocida su competencia por sucesivas normas desde el año 1981 y en las Leyes de Presupuestos anuales desde 1984 hasta la Ley de Bases de Procedimiento Laboral de 1989, a tenor de la cual se ordenó el reintegro a la TGSS a partir del

⁷⁴ JIMENEZ ASENJO, L. y MORENO MORENO, J.A., “Comentarios al Procedimiento...”, ob. cit., pág. 380.

1 de enero de 1990 de todas las Certificaciones de Descubierto y *actas de liquidación*, cualquiera que fuese el estado de tramitación en el que estuviesen.

5ª Etapa: Competencia exclusiva de la TGSS. Exclusión de los Juzgados de lo Social.

A partir del 1 de enero de 1990, fecha en la que debieron ser reintegrados todos los expedientes recaudatorios a la TGSS, la competencia de este Servicio Común fue plena para sustanciar el procedimiento de recaudación íntegramente, esto es, en todas sus fases, incluida la vía de apremio.

Tan solo se puede citar que subsistía la posibilidad de suscribir conciertos recaudatorios con otras entidades y Administraciones, pero siempre con las notas de excepcionalidad y carácter auxiliar al iter recaudatorio establecido.

El esquema así trazado se ha mantenido en los tres Reglamentos recaudatorios de la Seguridad Social, de 1986, 1991 y 1995, y es el criterio vigente.

CAPITULO SEGUNDO

GESTION RECAUDATORIA EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL (II)

- 1.- Derecho vigente .
- 2.- Concepto de gestión recaudatoria.
- 3.- Naturaleza jurídica de la gestión recaudatoria: Orden Jurisdiccional competente y objeto de recaudación.
- 4.- Fases del procedimiento de recaudación.

1.- DERECHO VIGENTE.

Las normas vigentes de la recaudación de la Seguridad Social están contenidas en la **Ley General de la Seguridad Social (LGSS)**, Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio¹, sobre las que descansa el procedimiento recaudatorio, regulado por el **Real Decreto 1637/1995, de 6 de octubre**, por el que se aprueba el RGRSS, y desarrollado, primero, por la **Orden de 22 de febrero de 1996** y posteriormente por la **Orden de 26 de mayo de 1999**, que sustituye a la anterior.

Tanto la LGSS como el Real Decreto 1637/1995, desde su aprobación, han sufrido diversas modificaciones, operadas por normas extravagantes al propio ámbito específico recaudatorio de la Seguridad Social. La primera, por las leyes 42/1994, de 30 de diciembre, 13/1996, de 30 de diciembre, de MFAOS; 65/1997, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1998; 66/1997, de 30 de diciembre, de MFAO²; 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social; 50/1998, de 30 de diciembre, de MFAOS, y 55/1999, de 29 de diciembre, de MFAOS; y, el segundo, por las mismas, concretadas por los **Reales Decretos 1426/1997, de 15 de septiembre**, y **2032/1998, de 25 de septiembre**.

Para la exposición de la regulación actual de la gestión recaudatoria es preciso, por tanto, referirse a la normativa de la LGSS, al texto reglamentario de 1995 y a las innovaciones posteriores:

- **LEY GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL:**

La LGSS regula la "Recaudación" en sus artículos 18 a 37 y 113. Constituye el marco general normativo de la materia, polarizándose el articulado entorno a tres apartados, el primero, dedicado a las disposiciones generales, el segundo, a la recaudación en período voluntario y, el tercero, a la vía ejecutiva.

El Texto de 1994 se ha visto modificado por las leyes anteriormente citadas como consecuencia de las continuas innovaciones legales que se operan en la materia, examinando las mismas al hilo de su concreción en la norma reglamentaria.

¹ BOE de 29 de junio.

² Sobre esta Ley, MERCADER UGUINA, J.R., "Racionalidad del Derecho, técnica legislativa y leyes de acompañamiento. (Modificaciones en materia de procedimientos y acción protectora de la Seguridad Social en la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social)", RL, 1998-1.

- **REAL DECRETO 1637/1995, DE 6 DE OCTUBRE³:**

La Memoria del Anteproyecto del Reglamento de 1995 basaba su justificación, al igual que su antecesor, en razones de legalidad – por las numerosas modificaciones operadas en la materia –, de concordancia – siguiendo “la directriz” de tendencia unificadora con el procedimiento recaudatorio del Estado, en especial, en la vía de apremio – y de oportunidad y conveniencia – a fin de lograr la máxima mejora, agilidad y perfeccionamiento de la gestión recaudatoria de la Seguridad Social -⁴. Si bien, el preámbulo solo hace referencia a las dos primeras, a diferencia del Reglamento de 1991, en el que se incluía también la superación de disfunciones como fundamentación para aprobar un nuevo instrumento recaudatorio⁵.

El nuevo texto se caracteriza por lo siguiente:

- A) Desde un punto de vista formal, mantiene la estructura básica y el contenido fundamental de sus predecesores de 1986 y 1991; distribuidos sus artículos en cuatro Títulos, conteniendo el Primero las “Disposiciones Comunes”, el Segundo la regulación del “Procedimiento de Recaudación en período voluntario”, el Tercero la del “Procedimiento de Recaudación en Vía ejecutiva” y el Cuarto los “Recursos administrativos, suspensión y terminación del procedimiento, ingresos, responsabilidades y otras normas generales”; y siendo éste último el que presenta una modificación esencial respecto del Reglamento de 1991.
- B) Desde un plano material o sustantivo, las novedades recogidas en el Reglamento de 1995 son básicamente las modificaciones operadas al procedimiento recaudatorio por normas posteriores al Reglamento de 1991; se pueden resumir en las siguientes⁶:

³ BOE de 24 de octubre.

⁴ Las razones de legalidad se basan en las disposiciones que modifican el contenido del Reglamento recaudatorio de 1991: la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; la Disposición Adicional Duodécima de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Reforma del Régimen Jurídico de la Función Pública y de la Protección por Desempleo; el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, y la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Las razones de concordancia, que responden a la “directriz” de la Disposición Transitoria Decimotercera de la LGSS, justifican la toma directa del Reglamento de recaudación de Hacienda de la regulación de numerosos aspectos sobre la vía de apremio, de entre los que cabe destacar los referentes al régimen jurídico de los embargos, según su objeto, depósito de bienes embargados, actuaciones previas a su enajenación, etc. Las razones de oportunidad y conveniencia, en aras a la necesidad de resolver ciertas disfunciones observadas en la aplicación práctica, justifican la introducción de medidas como la posibilidad de admitir pagos parciales con ciertos límites, especialmente en la vía de apremio, así como, en las subastas, posibilitar su ejecución material a través de empresas o profesionales especializados; se completan los procedimientos para la exigencia de responsabilidad a los responsables subsidiarios y solidarios y se establece un riguroso orden en la imputación del valor obtenido en la realización de los bienes en caso de insuficiencia para satisfacer todas las deudas cuya ejecución se persigue.

⁵ Sobre el contenido de este Reglamento, DE LA CRUZ PACHECO, V., “El nuevo Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de la Seguridad Social. Real Decreto 1637/1995, de 6 de octubre”, DL, nº 47, 1995, págs. 339 y ss; ESCUDERO RODRIGUEZ, R. y MERCADER UGUINA, J.R., “El Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social de 1995”, R.L., 1996-1, págs. 975 a 986.

⁶ Las que se citan a continuación están introducidas por la importante Ley 42/1994, de 30 de diciembre, artículo 29. Sobre las relevantes modificaciones de esta Ley, BANDERA GALLEGO, J.C., “El procedimiento de gestión recaudatoria de la Seguridad Social tras la Ley 42/1994”, R.L., nº 7, 8 de abril de 1995, págs. 53 a 61; CARBAJAL GARCIA, P., “Los descubiertos de cuotas a la Seguridad Social y la función liquidatoria de la Inspección de Trabajo. (Las reformas introducidas por la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, y normas posteriores)”, Temas Laborales. Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social, nº 42/1997, págs. 121 y ss; MAGALLÓN ORTÍN, M., “Modificaciones en materia de recaudación en el Sistema de Seguridad Social (Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social)”, Tribuna Social, nº 53, 1995, pág. 46; MARTINEZ LUCAS, J.A., “Modificaciones en el

1ª) Se introduce la constitución de garantías en los aplazamientos y fraccionamientos de pago, como exigencia de efectividad de estas resoluciones administrativas, a excepción de los aplazamientos extraordinarios que aconsejen su dispensa.

2ª) Se limitan los supuestos en que opera la compensación de deudas por cuotas a la Seguridad Social, reduciéndolos a las prestaciones abonadas en pago delegado cuando los documentos de cotización se presenten en plazo reglamentario.

3ª) Se da nueva redacción a los artículos relativos a los recargos por mora y apremio, distinguiendo los supuestos de débitos por cuotas de los demás recursos de la Seguridad Social y diferenciando, para las cuotas, los casos de presentación en período reglamentario de los Documentos de Cotización. Como en el anterior Reglamento de 1991, la incidencia en la situación de mora, que lleva aparejada el correspondiente recargo, es automática por el mero transcurso de los plazos establecidos.

4ª) Queda suprimido como tal el documento de reclamación administrativa denominado *requerimiento de cuotas*, pasando a denominarse *reclamación de deudas*, operándose modificación también en cuanto a los supuestos en los que procede su expedición, ya que la *reclamación de deudas* comprende tanto las reclamaciones administrativas por cuotas como las de otros recursos, desapareciendo la distinción de los documentos anteriores *requerimiento de cuotas* y *notificación de deudas*.

5ª) Se modifican las *actas de liquidación* a levantar por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, introduciéndose la expedición de *actas de liquidación e infracción* en un *documento único*, en determinados supuestos del artículo 14 de la Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre Infracciones y Sanciones del Orden Social⁷. Los supuestos en que proceden tales *actas* se reconducen a todos aquellos casos en que la TGSS desconoce el importe de la deuda por cuotas ante la falta de declaración de los sujetos responsables.

Se dispone la aplicación gradual de la expedición de *actas de liquidación* y *documentos únicos* por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, de conformidad con la nueva normativa.

6ª) Con respecto a las *actas de liquidación*, se crea una Unidad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en cada Dirección Provincial de la TGSS, en relación orgánica respecto de ésta y funcional con la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, cuyo cometido consiste en expedir las mencionadas *actas* y *documentos únicos* sin perjuicio de que puedan desempeñar la totalidad de las funciones que dicho Cuerpo tiene encomendadas y sin perjuicio, asimismo, de que estas Actas puedan ser levantadas por cualquier otro funcionario del Cuerpo

procedimiento recaudatorio de la Seguridad Social producidos por la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social", R.L., nº 18, 23 de septiembre de 1995, págs. 9 y ss; ARAGONÉS BELTRÁN, E., "La reforma de la recaudación tributaria y de la Seguridad Social", Barcelona, 1996.

⁷ El Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la LISOS, deroga y sustituye a la Ley 8/1988, de 7 de abril.

Superior de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social adscrito a otra Administración Pública.

7ª) Se entra automáticamente en la vía de apremio, por el mero transcurso de los plazos, del período voluntario primero y de las reclamaciones administrativas después, desapareciendo las denominadas *certificaciones de descubierto* como único título ejecutivo específico y sustituyéndose por los propios documentos que sirven de reclamación administrativa, esto es: las *reclamaciones de deudas*, *actas de liquidación* y resoluciones relativas al *documento conjunto de acta de liquidación y de infracción*, cuando proceda, y, en su caso, las resoluciones administrativas que unas y otras originen cuando, habiendo sido objeto de recurso administrativo (hoy de alzada y antes ordinario), fuere éste desestimado.

Es decir, que de un único título ejecutivo, la *certificación de descubierto*, creado en la iniciación del procedimiento de apremio, se pasa a una pluralidad de ellos, coincidentes con los propios documentos de reclamación administrativa, que adquieren la condición de títulos ejecutivos por el mero transcurso de los plazos señalados en la norma.

8ª) Se modifica la regulación de la Providencia de Apremio, destacando la inclusión, entre los motivos tasados de oposición al apremio, de la condonación de la deuda y de la suspensión del procedimiento.

9ª) Por efecto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, LRJAP y PAC, se adopta el “recurso ordinario” administrativo como forma común de impugnación de los actos de gestión recaudatoria, tanto frente a las *reclamaciones de deudas* como a las *actas* levantadas por la Inspección de Trabajo, a través de la regulación de aquella; esto es, tanto frente a los actos recaudatorios en vía voluntaria como ejecutiva. Y todo ello, sin perjuicio del específico cauce para la oposición al apremio y de las reclamaciones administrativas de tercería. Además, se dota a esta Ley de una supletoriedad de segundo grado, tras el Reglamento General de Recaudación del Estado.

Con la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, el recurso ordinario pasa a denominarse de alzada, y su regulación se contiene en los artículos 114 y 115, en la redacción dada a los mismos por aquella.

Recaída resolución expresa o presunta frente al recurso administrativo, queda expedita la vía Jurisdiccional Contencioso-Administrativa; esto es, se suprime la Reclamación Económico-Administrativa – en sus dos posibles instancias – como cauce previo al Recurso Contencioso-Administrativo.

- **REAL DECRETO 1426/1997, DE 15 DE SEPTIEMBRE⁸:**

⁸ BOE de 30 de septiembre.

Sobre el mismo, MERCADER UGUINA, J.R., “Modificaciones, adaptaciones y ajustes en el Reglamento Genneral de Recaudación de los Recursos del Sistema de la Seguridad Social: el Real Decreto 1426/1997, de 15 de septiembre”, RL, 1997-2; PIÑEYROA DE LA FUENTE, A.J., “Las concreciones reglamentarias en cuanto a la cotización operadas por Real Decreto 1426/1997, de 15 de septiembre”, RL, 1997-2.

Este Real Decreto modifica determinados artículos del Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de la Seguridad Social y del de Cotización y Liquidación de otros Derechos de la Seguridad Social.

Por lo que se refiere al Reglamento recaudatorio, las modificaciones que se introducen son, por una parte, las que resultan de las contenidas en la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de MFAOS, y, por otra, el cambio de determinados artículos sobre la recaudación en vía ejecutiva en aras a una “progresiva y sistemática mejora de la gestión recaudatoria en el ámbito de la Seguridad Social”:

- A) Se establece nueva regulación del procedimiento de deducción de deudas del Sector Público con la Seguridad Social⁹, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 76 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, que autorizó al Gobierno para establecer un procedimiento de deducción, en el que se garantizase la audiencia pública de la entidad afectada y una serie de requisitos sobre la fecha de efectos. Con esta regulación se amplía el ámbito de aplicación del procedimiento de deducción originariamente determinado en la Disposición Final segunda de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre.
- B) Con respecto a la vía de apremio, en concreto, se obliga al deudor a hacer manifestación de sus bienes, a requerimiento del Recaudador y se regulan la obtención de información para efectuar los embargos y el desarrollo de las subastas de los bienes embargados.

- REAL DECRETO 2032/1998, DE 25 DE SEPTIEMBRE¹⁰:

Este Real Decreto modifica el Reglamento recaudatorio, incorporando al mismo las novedades introducidas por la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, LOITSS, la Ley 65/1997, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1998 y la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de MFAOS¹¹. Además, se aprovecha la ocasión para

⁹ El procedimiento de deducción de deudas será examinado mas adelante. En esta etapa normativa, dicho procedimiento sustituye al de apremio en las deudas por cuotas u otros recursos de derecho público cuando los sujetos deudores sean la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Diputaciones, Cabildos, Ayuntamientos y demás Entidades que integran la Administración Local, las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualesquiera de dichas Administraciones, las Empresas Públicas y demás Entes Públicos; es decir, cuando el deudor sea el Sector Público. Dicho procedimiento consiste en que, cuando las deudas hubieren sido objeto de reclamación administrativa y no se hubiere formulado en plazo recurso de alzada (antes ordinario) o, formulado éste, hubiere sido desestimado, el importe de las deudas podrá ser “deducido” a favor de la Tesorería General de la Seguridad Social de las cantidades que deban transferirse, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, a la Administración, Entidad, Empresa o Ente Público deudor. El procedimiento se regula pormenorizadamente en el Reglamento recaudatorio.

El procedimiento de deducción de deudas es distinto del de compensación, afirmando la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado (en Dictamen de 16 de mayo de 1996) que no se trata de una figura próxima a la compensación, sino de una modalidad de ejecución forzosa de los créditos del Sector Público que excepciona, parcialmente, el principio general de inembargabilidad de sus bienes: se efectúa un verdadero embargo de fondos públicos habilitado por preceptos de rango legal.

Como se verá, hasta la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, el Sector Público podía incurrir en situación de apremio por impago de sus deudas mas no se podían embargar sus bienes, sustituyéndose los trámites relativos a la providencia de apremio y siguientes por el procedimiento de deducción de deudas. La Ley 66/1997 suprime, a partir de su entrada en vigor, el 1 de enero de 1998, la incidencia del Sector Público en la situación de apremio, siendo el procedimiento de deducción un verdadero sustituto de toda la vía ejecutiva y no solo de la fase de despacho de la ejecución y embargo. La supresión es verdaderamente importante e incide en el devengo del recargo de apremio, pero no tiene efecto retroactivo.

¹⁰ BOE de 13 de octubre.

¹¹ Véase, MERCADER UGUINA, J.R., “Racionalidad del Derecho, técnica legislativa y leyes de acompañamiento. Modificaciones en materia de procedimientos y acción protectora de la Seguridad

modificar algunos de sus preceptos en aras a la mejora progresiva del procedimiento, resultado de la experiencia obtenida en la aplicación práctica cotidiana¹²:

- A) La Ley 42/1997, de 14 de noviembre, introduce una nueva configuración estructural y organizativa en la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que afecta al procedimiento recaudatorio, y se suprime la Unidad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social implantada en las Direcciones Provinciales de la TGSS por la Ley 42/1994, de 30 de diciembre. Se crea, una Unidad Especializada denominada Área de la Seguridad Social, que tendrá como cometido las tareas que le encomienden las entidades y servicios de la Seguridad Social.

Modifica la expedición de *actas de liquidación*, su notificación e impugnación, y determina la supresión del *documento único* de las *actas de liquidación y de infracción*, que serán expedidas simultáneamente pero por separado¹³.

- B) La Ley 66/1997, de 30 de diciembre, modifica, de nuevo, las reclamaciones administrativas por deudas a la Seguridad Social, y los supuestos de expedición de *reclamación de deudas y actas de liquidación*¹⁴.

Suprime la situación de apremio cuando los sujetos deudores sean el Estado, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales y demás entidades de Derecho Público o empresas dependientes de las mismas, que realicen prestaciones públicas, extendiendo el procedimiento de deducción a las empresas privadas que reciban subvenciones y cualquier otra clase de ayudas públicas¹⁵.

- C) La Ley 65/1997, de 30 de diciembre, amplía la moratoria para las deudas con la Seguridad Social de determinadas instituciones sanitarias.

- D) Como superación de disfunciones, o mejora del procedimiento recaudatorio por efecto de la praxis recaudatoria, se introducen modificaciones en los medios de pago, los aplazamientos, embargos de dinero, pago del precio de remate en las subastas, entrega de los bienes a los adjudicatarios y, de nuevo, en el procedimiento de deducción aplicado a los Entes Públicos deudores de la Seguridad Social.

Se fijan las funciones de la Unidad de Recaudación Ejecutiva de Ámbito Estatal y de las de ámbito superior al provincial¹⁶.

Social en la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social", RL, 1998-1; PIÑEYROA DE LA FUENTE, A.J., "Novedades en cuanto a la cotización y recaudación dentro del Sistema de Seguridad Social a partir de 1997", RL, 1997-2.

¹² Un estudio pormenorizado de este Real Decreto en MERCADER UGUINA, J.R., "Nuevas adaptaciones del Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de la Seguridad Social: Real Decreto 2032/1998, de 25 de septiembre", RL, nº 22, Noviembre, 1998, págs. 58 y ss.; LUJAN ALCARAZ, J., "La reforma del Reglamento General de Recaudación por el Real Decreto 2032/1998, de 25 de septiembre", AS, vol. V, Pamplona, 1998.

¹³ VAZQUEZ MATEO, F., "Reflexiones en torno a la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, de Ordenación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social", LA LEY, 27 de enero de 1998.

¹⁴ Sobre las modificaciones que introduce esta Ley y su valoración, MOLINA NAVARRETE, C., "La inquietante <<inseguridad jurídica>> de las <<leyes>> de Seguridad Social", La Ley, 11 y 14 de septiembre de 1998.

¹⁵ Sobre el procedimiento de deducción, vid. nota al pie nº 9.

¹⁶ Implantadas por el Real Decreto 1328/1986, de 9 de mayo, y la Orden Ministerial de 11 de marzo de 1987, son de ámbito provincial como regla general, pero el artículo 3.3 del Real Decreto 1637/1995, de 6

- **ORDEN DE 22 DE FEBRERO DE 1996 Y ORDEN DE 26 DE MAYO DE 1999¹⁷:**

La Orden de 22 de febrero de 1996 fue la primera que desarrolló el Real Decreto 1637/1995, y se justificaba por la necesidad de adecuar la normativa de desarrollo anterior – constituida por la Orden de 8 de abril de 1992 – a la nueva regulación de las normas de rango superior, esto es, por razón de las exigencias del principio de jerarquía normativa. Su Memoria señalaba que, además, pretendía mejorar la regulación contenida en su predecesora a la luz de la experiencia obtenida por su aplicación, ora simplificando ora modificando algunos de sus aspectos recaudatorios, tanto en vía voluntaria como ejecutiva, “en aras de la mejora y perfeccionamiento del procedimiento recaudatorio”. Se optó por dictar una nueva Orden en vez de proceder a la modificación parcial de la anterior, para facilitar la aplicación de las normas recaudatorias por medio de un único texto de desarrollo.

La Orden de 26 de mayo de 1999 se dicta por las mismas razones que su predecesora: las modificaciones importantes introducidas por los Reales Decretos 1426/1997, de 15 de septiembre, y 2032/1998, de 25 de septiembre, en el Reglamento recaudatorio y por la superación de disfunciones advertidas en la aplicación práctica de las normas. Una vez más se prefiere la aprobación de una nueva Orden que la modificación de la anterior de 1996, a la que deroga y sustituye¹⁸.

- **OTRAS NORMAS RECAUDATORIAS:**

Pueden considerarse recaudatorios, el **Real Decreto 1391/1995, de 4 de agosto**, por el que se aprueba el Reglamento General de la Gestión Financiera de la Seguridad Social (RGGFSS), por el que se complementa lo dispuesto en la LGSS sobre ingresos y ordenación de los pagos en el circuito financiero de la Seguridad Social, y la **Orden de 22 de febrero de 1996** que lo desarrolla¹⁹.

Afecta a la gestión recaudatoria la normativa relativa a la liquidación de cuotas a la Seguridad Social y de otros recursos, contenida en el **Real Decreto 2064/1995, de 22 de diciembre²⁰**, por el que se aprueba el Reglamento General sobre Cotización y Liquidación de otros Derechos de la Seguridad Social (RGCLSS), tal y como se expondrá en el apartado correspondiente²¹.

de octubre, determina que el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, a propuesta del Director General de la TGSS, podrá autorizar que las Administraciones y Unidades de Recaudación Ejecutiva extiendan su actuación a todo el territorio estatal o al ámbito territorial que se fije. La Orden de 22 de febrero de 1996 que desarrolla el anterior dispone en su Disposición Adicional Séptima la creación de una Unidad Recaudatoria Ejecutiva de ámbito estatal. Por Orden de 29 de marzo de 2000, sobre establecimiento, reorganización y funciones de las Unidades de Recaudación Ejecutiva de la Seguridad Social, se determinan las funciones y estructura de la Unidad de Recaudación Ejecutiva de ámbito estatal, se crean ocho Unidades de Recaudación Ejecutiva de ámbito regional (autonómica) y se regulan sus funciones y estructura, y se crean diecinueve nuevas Unidades de Recaudación Ejecutiva de ámbito provincial.

La Unidad de Recaudación Ejecutiva de ámbito estatal ha comenzado su efectiva andadura en febrero de 1998. Con la ampliación citada, existen en el momento presente 290 Unidades de Recaudación Ejecutiva de ámbito provincial

¹⁷ BOE de 29 de febrero de 1996 y de 4 de junio de 1999, respectivamente.

¹⁸ Aunque no la deroga totalmente, pues deja vigente la Disposición adicional séptima de la Orden de 22 de febrero, sobre la creación de la Unidad de Recaudación Ejecutiva de ámbito estatal.

¹⁹ BOE de 8 de agosto de 1995 y de 29 de febrero de 1996, respectivamente.

²⁰ BOE de 25 de enero, corrección de errores en BOE de 22 de febrero.

²¹ Sobre este Reglamento, DE LA CRUZ PACHECO, V., “Continúa el desarrollo reglamentario de la Ley General de la Seguridad Social”, Documentación Laboral, 1995, nº 48, pág. 321; MERCADER UGUINA, J.R. y PIÑEYROA DE LA FUENTE, A.J., “Reglamento General sobre cotización y liquidación de otros

Contiene también normas sobre gestión recaudatoria el **Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo**²², que aprueba el Reglamento General sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones del Orden Social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social (RGISIOS)²³.

Este Reglamento se enmarca dentro de la nueva estructura que a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social da la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, y supone el desarrollo procedimental de sus cometidos, siendo una de sus competencias los expedientes liquidatorios de cuotas a la Seguridad Social. Regula las *propuestas de liquidación* y la *actas de liquidación*, introduciendo, como novedad, los *requerimientos de pago* de cuotas y volviendo, en el caso en que proceda, a la duplicidad formal de sendas *actas de infracción* y *de liquidación*.

- **NORMAS RECAUDATORIAS SUPLETORIAS:**

Deben ser consideradas tales las siguientes:

a) Supletoriedad de primer grado: El **Real Decreto 1684/1990, de 20 de diciembre**²⁴, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación de la Hacienda Pública (RGR).

La Disposición Final Primera del RGRSS declara la aplicación supletoria a la recaudación de los recursos de la Seguridad Social, en lo no previsto por éste o por las disposiciones de desarrollo, el Reglamento General de Recaudación del Estado, haciendo la correspondiente concordancia de referencias en lo tocante a la configuración orgánica.

b) Supletoriedad de segundo grado: La **Ley 30/1992, de 26 de noviembre**, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP y PAC), en la redacción dada a la misma por Ley 4/1999, de 14 de enero²⁵.

La Disposición Adicional sexta, punto dos, de esta Ley excluye de su ámbito de aplicación los actos de gestión recaudatoria, respecto de los cuales determina que "se regirán por lo dispuesto en su normativa específica".

derechos de la Seguridad Social y otras disposiciones en materia laboral y de Seguridad Social", R.L., nº 7, 8 de abril de 1996, págs. 68 a 125.

²² BOE de 3 de junio.

²³ Este Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, deroga y sustituye al anterior, aprobado por Real Decreto 396/1996, de 1 de marzo, por el que se aprobaba el Reglamento sobre procedimiento para la imposición de sanciones por infracciones en el orden social y para la extensión de *actas de liquidación* de cuotas de la Seguridad Social. Sobre este Reglamento derogado, GAMEZ OREA, M., "Sanciones del Orden Social y *actas de liquidación* de cuotas de Seguridad Social: Notas sobre el nuevo Reglamento de Procedimiento", Temas Laborales, Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social, nº 42/1997, págs. 3 y ss; MERCADER UGUINA, J.R. y SANCHEZ GRANDE, A., "El nuevo procedimiento para la imposición de sanciones por infracciones en el orden social y para la extensión de *actas de liquidación* de cuotas de la Seguridad Social", R.L., nº 15, 8 de agosto de 1996, págs. 68 a 125. Un resumen de las novedades que introduce el Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, en MARTINEZ LUCAS, J.A., "El nuevo procedimiento administrativo sancionador en el Orden Social y liquidación de cuotas de la Seguridad Social", La Ley, 24 de junio de 1998.

²⁴ BOE de 3 de enero de 1991, corrección de errores en BOE de 1 de febrero.

²⁵ BOE de 27 de noviembre de 1992, con corrección de errores en BOE de 28 de diciembre de 1992 y BOE de 27 de enero de 1993, y BOE de 14 de enero de 1999, respectivamente.

Pese a lo que sugiere esta Disposición Adicional sexta, la remisión a la normativa específica de la Seguridad Social no supone una exclusión de su aplicación, ya que la norma administrativa común tiene una supletoriedad de segundo grado, pues, en lo no previsto por las normas recaudatorias - tanto de Seguridad Social como estatales, supletorias de primer grado – se aplicará la citada Ley 30/1992, y siendo en todo caso de aplicación directa lo dispuesto en ella sobre el recurso de alzada (antes ordinario), que se adopta en el vigente RGRSS como forma común de impugnación de los actos recaudatorios de la Seguridad Social.

La Ley 4/1999, de 14 de enero, introduce una serie de modificaciones en la Ley 30/1992 que afectan, desde luego, al ámbito recaudatorio de la Seguridad Social.

2.- CONCEPTO DE GESTIÓN RECAUDATORIA.

A) Concepto normativo.

La LGSS no define lo que deba entenderse por gestión recaudatoria, limitándose a atribuir su competencia a la Tesorería General de la Seguridad Social, bajo la dirección, vigilancia y tutela del Estado.

La definición normativa aparece en el RGRSS, cuyo artículo 1 nos da el “concepto” de gestión recaudatoria como “... el ejercicio de la actividad administrativa conducente a la realización de los créditos y derechos de la Seguridad Social cuyo objeto esté constituido por los recursos de la misma que se especifican en el artículo 4...”.

El primer RGRSS de 1986 ya contenía la misma fórmula definitoria, si bien, se refería a “los créditos y derechos que formen parte del patrimonio de la Seguridad Social”; definición que modificó el segundo RGRSS, de 1991, depurando el concepto de gestión recaudatoria, suprimiéndose la referencia al “patrimonio de la Seguridad Social, ya que, los créditos y derechos que ya forman parte de dicho patrimonio, difícilmente pueden tener el carácter de ingresos a recaudar, aparte de que la referencia al patrimonio inducía a confundir el objeto de la gestión recaudatoria con “los frutos, rentas o productos” de los bienes muebles o inmuebles de la Seguridad Social, recursos éstos excluidos del ámbito de aplicación del Reglamento recaudatorio y atribuidos a los modos de adquisición del Derecho Privado, pese a formar parte del patrimonio de la Seguridad Social.

La definición reproduce más o menos, salvo la última parte relativa al objeto de recaudación, la establecida por el artículo 1 del RGR²⁶.

Examinemos de esta definición en primer lugar la terminología utilizada, para pasar después a sus notas características:

a') Terminología. Tomando la definición de las dos palabras que la componen – “gestión” y “recaudatoria”- del Diccionario de la Real Academia, y comenzando por la primera:

²⁶ El Real Decreto 1684/1990, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el RGR de la Hacienda Pública, en su artículo 1, define la gestión recaudatoria como “el ejercicio de la función administrativa conducente a la realización de los créditos tributarios y demás de derecho público”.

- <<Gestión>> significa “acción y efecto de gestionar” y “acción y efecto de administrar”.

Gestionar y administrar son cosas diferentes, pero el término gestión se emplea en el RGRSS en un sentido amplio, comprensivo tanto de la acción de gestionar – “hacer diligencias conducentes al logro de un negocio o de un deseo cualquiera” - como de administrar – “ordenar, disponer, organizar en especial la hacienda o los bienes” -²⁷.

Esta distinción será objeto de análisis más adelante.

- Dicho término viene adjetivado por el de <<recaudatorio>>, que es el que dota de significado a aquél, y siendo la acción de <<recaudar>> “cobrar o percibir caudales o efectos” y “alcanzar, conseguir con instancias o súplicas lo que se desea”.

La acción de recaudar también se contempla desde una perspectiva amplia, abarcando tanto la cobranza cuando el sujeto que paga lo efectúa voluntariamente, como cuando el cobro se hace de forma forzosa a instancia del órgano recaudador.

b') Notas. De la definición dada por la norma reglamentaria, se obtienen las siguientes notas:

1. Ejercicio de actividad administrativa: la gestión recaudatoria se configura como una actividad de la Administración Pública a la que se atribuye íntegramente en todas sus fases como competencia exclusiva. La Administración Pública de que se trata es la Administración de la Seguridad Social, y, dentro de esta, el organismo al que le compete, el Servicio Común denominado Tesorería General de la Seguridad Social.

MARTINEZ LUCAS resalta que “como tal función o actividad administrativa debe gozar de las prerrogativas propias de la función administrativa de la Administración del Estado, aunque también de sus limitaciones”, concentrándose las primeras en “la facultad de autotutela de la Administración de la Seguridad Social en sus dos vertientes: declarativa y ejecutiva”, y, las segundas, en “la

²⁷ MARTINEZ LUCAS, J.A., “La revisión de oficio de los actos de gestión recaudatoria en el ámbito de la Seguridad Social”, AA nº 47, 16-22 diciembre 1996, pág. 1008, afirma que “el calificativo de gestión se utiliza en el ámbito jurídico de la Seguridad Social como sinónimo de gestión o administración de prestaciones, esto es, todo el trámite procedimental que se sigue hasta llegar a la resolución que concede o deniega la prestación solicitada. En el ámbito financiero, el término gestión es utilizado en el sentido estricto como algo distinto a la recaudación, que equivale a los actos de liquidación de los tributos”.

Véase también, LOPEZ DÍAZ, A., “La recaudación de deudas tributarias en vía de apremio”, Madrid, 1992, págs. 29 y 30.

Sobre la doble acepción del vocablo gestión, PENDAS DÍAZ, B., “Organización administrativa de la gestión de la Seguridad Social Española”, Universidad Complutense de Madrid, Tesis Doctorales nº 152/83, Madrid, 1983, pág. 5, señala que “el rigor de la técnica jurídica, financiera y administrativa, escribe GALA VALLEJO suele distinguir la gestión de la administración. La gestión es considerada como social y política, en tanto que la administración es una función técnica que requiere pericia y capacidad de aproximación hacia los beneficiarios para poderlos servir útilmente. Conceptualmente la palabra gestión puede entenderse en dos acepciones, objetiva y subjetiva, es decir, como actividad encaminada a realizar las diligencias conducentes al logro de un negocio cualquiera, o bien, por traslación, el órgano, único o plural, encargado de llevar a la práctica esa tarea. Por tanto, cuando se habla de “gestión de la Seguridad Social” nos estamos refiriendo, ora al conjunto de operaciones o labores propias de los verbos gestionar y administrar dicha institución, ya al sujeto o sujetos activos de ese complejo operativo, personificados en la Entidad o Entidades Gestoras”.

vinculación de la Administración de la Seguridad Social a sus propios actos declarativos de derechos en virtud del principio *venire contra factum proprium non valet* y las posibilidades excepcionales de suspensión del procedimiento recaudatorio²⁸. Señala también este autor, que el ejercicio de esta función administrativa debe realizarse a través del correspondiente procedimiento administrativo o “cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin”, cauce que se configura como especial, regido por sus propias normas jurídicas²⁹.

Repárese en que el RGRSS, al definir el concepto de gestión recaudatoria, se refiere a la “actividad administrativa”, mientras que el RGR lo hace a la “función administrativa”. La distinción es irrelevante, puesto que en ambos casos la “actividad” es “función” administrativa, que conlleva un poder-deber: poder, porque se confiere a la Administración Pública unas determinadas facultades, y deber, porque se impone a ésta el deber de ejercitar las facultades para obtener el fin recaudatorio³⁰. Por un lado, la Administración deberá ejercitar la potestad siempre que se lo exija el cumplimiento de tal deber y, por otro, que sólo podrá ejercitarla en la medida en que su ejercicio sea un medio de cumplir dicho deber³¹.

2. Tendente a la realización de créditos y derechos de la Seguridad Social: es decir, en sentido amplio, de todas aquellas cantidades a que tenga derecho la Seguridad Social como acreedora. Por tanto, se incluyen no solo las cotizaciones sino los demás recursos de derecho público, que habrán de integrar el patrimonio de la Seguridad Social.

La frase empero es redundante, ya que aquí los términos crédito y derecho son sinónimos, y significan: cantidad de dinero que el sujeto acreedor, que es la Seguridad Social, tiene derecho a exigir y cobrar. Tal vez, la inclusión de la palabra “derechos” venga justificada por la intención de dar amplitud al objeto de recaudación³².

Por otra parte, el RGR sólo hace referencia a “los créditos tributarios y demás de derecho público”.

²⁸ MARTINEZ LUCAS, J.A., “La revisión de oficio de los actos de gestión recaudatoria en el ámbito de la Seguridad Social”, AA nº 47, 16-22 diciembre 1996, pág. 1009.

²⁹ El aspecto formal de la función administrativa de recaudación se ha puesto de relieve, sobre todo, en el ámbito del Derecho Tributario. La mayoría de la doctrina encuadra la gestión recaudatoria en el ámbito del denominado Derecho Tributario formal. PEREZ DE VEGA, L.M., “La iniciación del procedimiento de apremio de las deudas tributarias”, Valladolid, 1998, pág. 27, señala que “tradicionalmente se han diferenciado dos campos ..., un campo material y otro formal, si bien esta distinción ha sido desigualmente acogida por la doctrina y muchos la aceptan con un valor didáctico y como un criterio posible de investigación” y cita abundante bibliografía.

³⁰ SERRANO ANTÓN, F., “La oposición a la vía de apremio”, Pamplona, 1998, pág.32.

³¹ SANCHEZ SERRANO, L., “Entorno a la función comprobadora de la Administración Pública en la gestión de los tributos”, REDF, nº 3, 1974, pág. 585.

³² Con todo, la expresión “créditos y derechos” no es totalmente correcta, ya que el término crédito es la “cantidad de dinero, o cosa equivalente, que alguien debe a una persona o entidad, y que el acreedor tiene derecho a exigir y cobrar”, mientras que el derecho, en la acepción del contexto, es la “acción que se tiene sobre una persona o cosa”, según el Diccionario de la Lengua Española. El derecho, por tanto, carece *per se* de carácter pecuniario.

3. El objeto de recaudación estará constituido por los recursos que se enumeran en el propio Reglamento: es decir, que los créditos y derechos objeto de realización a través del procedimiento recaudatorio solamente serán los listados en el artículo 4 del RGRSS.

Como se ha puesto de relieve, “el ámbito sobre el que se extiende la gestión recaudatoria de la Seguridad Social no alcanza a todos los recursos del Sistema, sino tan solo a los que se recogen en el artículo 4 del RGRSS”³³.

Éstos son los siguientes: [1] las cuotas; [2] las aportaciones que deban efectuarse a la Seguridad Social que tengan por objeto la dispensación de atenciones o servicios que constituyan prestaciones de la Seguridad Social; [3] las aportaciones de las Mutuas y las empresas que colaboren en la gestión de la Seguridad Social para el sostenimiento de los Servicios Comunes y Sociales, gastos generales y exigencias de la solidaridad nacional; [4] los capitales coste de renta y otras cantidades que deban ingresar las Mutuas y las empresas declaradas responsables de prestaciones por resolución administrativa; [5] los reintegros de prestaciones indebidamente percibidas; [6] los reintegros de los préstamos que tengan el carácter de inversión social; [7] las aportaciones en concepto de descuentos de la industria farmacéutica a la Seguridad Social y, en su caso, las sanciones económicas previstas en el correspondiente Convenio; [8] los premios de cobranza o gestión que deriven de la recaudación de cuotas y otros conceptos para Organismos y Entidades ajenos a la Seguridad Social; [9] el importe de las sanciones por infracciones en materia de Seguridad Social; [10] las aportaciones por ayudas equivalentes a jubilaciones anticipadas o para ayudas previas a jubilaciones ordinarias; [11] el importe de los recargos e intereses que procedan sobre los conceptos anteriores y [12] cualesquiera otros ingresos de la Seguridad Social distintos de los anteriores que tengan el carácter de ingresos de derecho público.

El Reglamento, por tanto, opta por un sistema de enumeración y definición de los recursos a recaudar, que concluye con una cláusula abierta que incluye “cualesquiera otros ingresos de la Seguridad Social distintos de los especificados en los apartados anteriores, que tengan el carácter de ingresos de derecho público...”, excluyendo expresamente los “frutos, rentas o cualquier otro producto de sus bienes muebles o inmuebles”, a los que se aplicarán los modos de adquisición y pago que correspondan por las reglas del Derecho Privado.

Integran también el objeto de la gestión recaudatoria las denominadas cuotas de recaudación conjunta, hoy las de Desempleo, Formación Profesional y Fondo de Garantía Salarial, y potencialmente cuantas se determinen en el futuro, recaudadas

³³ MONTOYA MELGAR, A. (Coordinador), “Curso de Seguridad Social”, Madrid, 1998, pág. 122. Los recursos financieros de la Seguridad Social son los enumerados en el artículo 86 de la LGSS, mientras que los que son objeto de la gestión recaudatoria son los citados en el artículo 4 del RGRSS.

conjuntamente por la TGSS con las cuotas de la Seguridad Social para Entidades ajenas al Sistema³⁴.

c') Principios rectores: La doctrina enumera los siguientes principios que rigen la gestión recaudatoria³⁵:

1º.- Principios de unidad de recaudación y globalidad (homogeneización y coordinación).

2º.- Principios de eficacia (evitación del fraude) y de modernidad (medios electrónicos, telemáticos e informáticos).

3º.- Principio de afectación de los ingresos (separación de fuentes de financiación).

4º.- Principio de autotutela (presunción de legalidad de sus actos y existencia de sujetos pasivos distintos del deudor).

B) Actos liquidatorios y actos recaudatorios.

La distinción entre actos de liquidación y recaudatorios enlaza directamente con otra, la de los actos de gestión y administración.

Dicha diferenciación arranca del ámbito financiero, en el que el término <<gestión>> se emplea con escasa precisión, dándole un sentido estricto o amplio.

En efecto, el artículo 9.1.c) de la LGT distingue la <<gestión>> de la "recaudación, inspección, jurados y procedimiento de las reclamaciones económico-administrativas", siendo empleado el término en sentido estricto para referirse a los actos de liquidación de los tributos.

Por el contrario, el artículo 90 de la misma Ley emplea el término en sentido amplio, distinguiendo dos órdenes de <<gestión>>, el liquidatorio y el recaudatorio, dotándolos de regulación separada en los Capítulos IV y V del Título III, y excluyendo sólo las resoluciones de reclamaciones que contra aquella gestión se susciten³⁶.

En este ámbito, por tanto, la <<gestión>> en su acepción estricta abarca solamente los actos de liquidación, siendo distinto de la actividad recaudatoria,

³⁴ La STC 124/1989, de 7 de julio, determina que "como advierte con acierto el Abogado del Estado, es esta una función que, si bien por razones organizativas ha sido atribuida a la Tesorería General (...), no cabe englobarla, sin embargo, en el sector material sobre el que se proyecta el título competencial esgrimido en este conflicto por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña ... Pues, en efecto, las cuotas a que este epígrafe se refiere no son recursos de la Seguridad Social, sino del Instituto Nacional de Empleo (...) y del Fondo de Garantía Salarial (...), que no son en puridad entidades gestoras de la Seguridad Social, por lo que el órgano promotor del conflicto no puede fundar en el citado precepto estatutario su reivindicación competencial" (Fundamento Jurídico 8).

³⁵ MONTOYA MELGAR, A. (Coordinador), "Curso de Seguridad Social", Madrid, 1998, págs. 123 y 124.

³⁶ Sobre los actos de liquidación tributarios, RUIZ GARCÍA, J.R., "La liquidación en el ordenamiento tributario", Madrid, 1987. Este autor afirma que "especialmente significativa es, asimismo, la función que cumple el acto de liquidación respecto del procedimiento de recaudación. Como dispone el artículo 126.1 de la LGT, << toda liquidación reglamentariamente notificada al sujeto pasivo constituye a éste en la obligación de satisfacer la deuda tributaria >>. El precepto transcrito constituye una aplicación al ámbito tributario del viejo principio *nulla executio sine titulo*; la liquidación cumple la función de fijar los elementos de la prestación tributaria, posibilitando su ejecución material; el acto de liquidación aparece así, desde la perspectiva procedimental, no sólo como acto del procedimiento de gestión o liquidación, sino como acto dotado de una especial trascendencia respecto del procedimiento ejecutivo o recaudatorio", en págs. 91 y 92.

mientras que, en su concepción amplia, es comprensiva de la liquidación y de la recaudación³⁷.

Esta última concepción amplia es la que se recoge en el RGR, en el que los actos de liquidación quedan indisolublemente unidos al período voluntario de ingreso de los créditos tributarios y demás de derecho público.

Señala la doctrina tributaria que “gestionar es realizar todos los actos conducentes para la satisfacción del acreedor en los términos exactos establecidos por la ley. Más concretamente, hay que decir que el hecho de que determinadas actividades (concretamente la recaudación) hayan tenido tradicionalmente una norma propia no separa la recaudación de la gestión”³⁸.

En el entorno de la Seguridad Social, los actos liquidatorios de cuotas y otros derechos del Sistema se hallaban dispersos y fragmentariamente regulados hasta el Real Decreto 2064/1995, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General sobre cotización y liquidación de otros derechos de la Seguridad Social. Esta norma ha venido a integrar la laguna normativa, regulando de forma unitaria y completa los actos de liquidación de las cuotas y demás recursos de la Seguridad Social.

No obstante esta regulación propia, los actos de liquidación de cuotas y otros recursos del Sistema han integrado e integran la <<gestión recaudatoria>> de la Seguridad Social antes y después del Real Decreto 2064/1995, señalando éste en su preámbulo expresamente que ambos tipos de actos - de liquidación y de recaudación - “integran la llamada <<gestión recaudatoria de la Seguridad Social>>”.

Se señala que los actos de determinación de las obligaciones del empresario o trabajador sobre cotización o para fijar el importe de una deuda, han venido constituyendo una tarea bastante ardua, dada la proliferación y dispersión normativa existente antes del Real Decreto 2064/1995. Afirma que “la liquidación de las deudas con la Seguridad Social comprende los actos relativos a la determinación de las diferentes clases de deudas con la misma, a la vez que posibilita su ejecución material mediante su cumplimiento en forma voluntaria y, en su defecto, mediante su cumplimiento forzoso en vía de apremio”³⁹. Este autor pone de manifiesto la directa vinculación existente entre el acto de liquidación de las deudas con el recaudatorio,

³⁷ LOPEZ DÍAZ, A., “La recaudación de deudas tributarias en vía de apremio”, Madrid, 1992, pág. 39, señala que existen dos conceptos de recaudación en el ámbito tributario: uno amplio, “según el cual la recaudación englobaría las actividades de liquidación... y propiamente recaudatorias”, y otro estricto, comprendiendo “únicamente la actividad cobratoria de los tributos”. Señala que, según el S.D.F.U.M. (Seminario de Derecho Financiero de la Universidad Autónoma de Madrid), “la recaudación puede, no obstante, entenderse de dos modos distintos. En un sentido muy amplio, equivale al conjunto de actividades que la Administración Pública desarrolla dentro de la órbita de la aplicación de los tributos. En esta acepción que utilizan los profesores argentinos JARACH y LUQUI, la actividad recaudatoria se integra por una pluralidad de actuaciones a través de las cuales se produce “la tutela por parte de un organismo administrativo del crédito que nace de las normas tributarias sustantivas”. Ahora bien, aún admitiendo que la expresión recaudación de los tributos puede ser rectamente empleada en tan amplio sentido, no cabe desconocer que tanto en el lenguaje usual como en el lenguaje usual como en el técnico-jurídico se utiliza preeferentemente para aludir a la actividad cobratoria del tributo. En esta acepción estricta... la recaudación se identifica como la actividad administrativa que hace posible la percepción de las cantidades adeudadas al Fisco, o dicho sea en otros términos, como el procedimiento de cobranza del tributo”.

³⁸ CALVO ORTEGA, R., “Curso de Derecho Financiero. I. Derecho Tributario (Parte General)”, Madrid, 1997, pág. 251.

³⁹ DE LA CRUZ PACHECO, V., “Continúa el desarrollo reglamentario de la LGSS”, Documentación Laboral, nº 48, 1996, pág. 321 y 322. Sobre la dispersión de actos liquidatorios, véase SENDÍN BLAZQUEZ, A., “Análisis del Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de la Seguridad Social”, Revista de Seguridad Social, nº 32, 1986, págs. 34 y 35. Consúltase nota 77.

siendo éste la ejecución material de aquél bien mediante su realización de forma voluntaria o, en su defecto, forzosa por el sujeto acreedor.

Asimismo define la “gestión liquidatoria” en el ámbito de la Seguridad Social como “función administrativa atribuida a la Tesorería General de la Seguridad Social, así como a otros órganos de las Administraciones Públicas – que en el Reglamento se especifican -, dirigida a la determinación de las deudas con los Organismos de la Administración de la Seguridad Social a efectos de su recaudación por dicha Tesorería General de la Seguridad Social”.

Por tanto, en materia de Seguridad Social tanto los actos liquidatorios como los recaudatorios integran el concepto de <<gestión>>, que se emplea en un sentido lato. Pero es que, además, ambos actos, liquidatorios y de recaudación, integran la llamada <<gestión recaudatoria de la Seguridad Social>>, que se alza en una concepción más amplia que los puros actos de recaudación⁴⁰.

En cuanto a si la noción de actos de gestión recaudatoria abarca tanto la recaudación voluntaria como la ejecutiva, “tiene acogida la noción amplia de actos de gestión recaudatoria. Por las siguientes razones: de una parte, porque como señala el... RGRSS, ésta comienza con el denominado período voluntario que, además, se prolonga tras el día del vencimiento del plazo reglamentario de ingreso hasta el inicio de la recaudación en vía ejecutiva; de otra, porque, dentro de la gestión recaudatoria, carece de sentido diferenciar, a efectos de la atribución de competencia a la jurisdicción contencioso-administrativa, entre actos de liquidación y actos de recaudación”⁴¹.

Concluimos tras lo expuesto que se puede definir la <<gestión recaudatoria de la Seguridad Social>> como “aquella actividad, de naturaleza administrativa, llevada a cabo por la Tesorería General de la Seguridad Social por la que se liquidan o realizan los recursos de la Seguridad Social que constituyen su objeto conforme a las normas recaudatorias, a través de un procedimiento determinado y regulada por su normativa específica”⁴².

No obsta a tal definición que en los actos de liquidación y de recaudación propios intervengan otros sujetos distintos a la propia Tesorería General de la Seguridad Social, pues éstos serán meros colaboradores que en nada afectan a la

⁴⁰ MONTOYA MELGAR, A. (Coordinador), “Curso de Seguridad Social”, Madrid, 1998, pág. 121. Se afirma que “en la gestión recaudatoria se distinguen los actos de liquidación y los actos de recaudación. Los primeros tienen por objeto la identificación y determinación de las deudas con la Seguridad Social y demás elementos esenciales a efectos de su recaudación o, en su caso, a efectos de su cobro, así como, si procedieren, la notificación y comunicación de las deudas. Por su parte, la recaudación es el acto en virtud del cual se procede a la realización de la deuda previamente liquidada.

⁴¹ GONZALEZ ORTEGA, S., “La extensión de la Jurisdicción Social en materia de Seguridad Social y otras afines”, RL nº 24, 23 diciembre 1990, pág. 25. Cita este autor las Sentencias del Tribunal Supremo de 23 de noviembre de 1987 y de 4 de mayo de 1989, RJ 8720 y 9558, respectivamente, cuya doctrina sostiene que, al afirmar que la recaudación comprende tanto la fase voluntaria como la ejecutiva y ya se entiendan los requerimientos de pago de cuotas o las *actas de liquidación* como <<actos iniciales del período recaudatorio>> o como <<actos de carácter liquidatorio>>, precedentes a la recaudación, ya que la Administración ostenta un mismo tipo de potestades de las que se derivan tanto la facultad de exaccionar o de liquidar las cargas públicas como la de llevar a efecto su recaudación.

La STS, Sala 3ª, de 18 abril 1996, RJ 3653, señala que las notificaciones de descubierto de la TGSS son, es claro, <<gestión recaudatoria>>, recurribles ante los Tribunales económicos y contencioso-administrativos, que conocen <<cualquiera que sea la naturaleza de las alegaciones que se esgriman para fundar la reclamación>>.

⁴² MADRID YAGÜE, P., “Impugnación de los actos recaudatorios de la Seguridad Social. Legitimación de la TGSS. Devolución de cuotas indebidamente ingresadas”, REDT, nº 84, Julio-Agosto 1997, págs. 575 y ss.

exclusividad de la competencia de este Servicio Común de la Administración de la Seguridad Social.

Por lo que se refiere a la distinción entre actos de <<gestión>> y de <<administración>>, estos términos aparecen desprovistos de una significación técnica, abarcando el concepto de <<gestión>> tanto la acción y efecto de gestionar como el de administrar.

C) "Desrecaudación".

Se entiende por tal aquél acto por el cual el órgano recaudatorio, la TGSS, revisa un acto recaudatorio anterior al efecto de determinar si éste se realizó indebidamente y, en su caso, si procede la devolución de lo ingresado.

La doctrina se sienta por las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 10, 11 y 19 de julio de 1996 (RJ 6024, 6029 y 6041, respectivamente), en Interés de Ley, según las cuales, y a propósito de una serie de reclamaciones por cuotas indebidamente ingresadas, la gestión recaudatoria no solo abarca la liquidación de la deuda y los actos tendentes a su realización, sino también aquellos actos de revisión de los anteriores, comprendiendo dos vertientes: positiva la una, definida como aquella actividad administrativa dirigida a determinar cuantitativamente la deuda y, en su caso, la realización de la misma; y negativa la otra, que revisa si el cobro se realizó indebidamente y, en su caso, si procede su devolución⁴³.

El Alto Tribunal reseña la íntima y directa conexión entre el ingreso de cuotas y su devolución, pudiendo hablarse de una "desrecaudación" cuando tratan de restituirse aportaciones indebidamente efectuadas por error en la TGSS⁴⁴.

D) Competencia de la TGSS.

La competencia sobre la gestión recaudatoria de la Seguridad Social es exclusiva del Estado.

La Constitución, en su artículo 149.1.17ª, recoge esta atribución al Estado al determinar que tiene competencia exclusiva sobre "legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas"⁴⁵.

⁴³ Son precedentes de las citadas, las Sentencias del Tribunal Supremo, de la Sala de lo Social, de 21 de enero de 1988 (RJ 26), 18 y 29 de febrero de 1988 (RJ 739 y 963), que, en su momento, supusieron un avance doctrinal al residenciar en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa la devolución de cuotas indebidamente ingresadas, como reverso de la obligación de cotizar y por tener su causa legal en ésta.

⁴⁴ Sobre la naturaleza de gestión recaudatoria de los actos sobre devolución de cuotas indebidamente ingresadas, MADRID YAGÜE, P., "Impugnación de ...", ob. cit., págs. 586 y ss.

⁴⁵ ALONSO OLEA, M. y TORTUERO PLAZA, J.L., "Instituciones de...", ob. cit., págs. 377 a 379; ALONSO OLEA, M., "Las fuentes del derecho", Madrid, 1981; CASAS BAAMONDE, M.E., "Sistemas de fuentes jurídico-laborales y Comunidades Autónomas", REDT, nº 1, 1980; DE LA VILLA, L.E. y DESDENTADO BONETE, A., "Delimitación de competencias Estado-Comunidades Autónomas", en "Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social", Madrid, 1980; DE LA VILLA GIL, L.E., "Potestades normativas de las Comunidades Autónomas en materia laboral y de la seguridad social", DL, nº 1, 1982; VILLAR PALASÍ, J.L., "La distribución constitucional de competencias en materia de seguridad social", DL, nº 5, 1982; MANRIQUE LÓPEZ, F., "Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Seguridad Social", MTSS, 1985; MONTOYA MELGAR, A., GALIANA MORENO, J.M., GARCÍA ABELLAN, J. y SEMPERE NAVARRO, A., "Las sentencias laborales del Tribunal Constitucional", Madrid, 1984, págs. 412 a 417.

Precisamente, el fundamento de tal reserva competencial deriva de la propia naturaleza jurídica de la Seguridad Social como función pública⁴⁶.

“La Constitución consagra, respecto del modelo positivo de Seguridad Social, la superación del aseguramiento privado de los riesgos sociales, al afirmar, con absoluta rotundidad, que los poderes públicos han de mantener un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos. Esta afirmación significa, indubitadamente, el reconocimiento de que la protección social del ciudadano es una función típica y exclusivamente estatal, lo que implica la consecuencia de actualizar las medidas necesarias para la realización de tal función pública”, “el Estado, para el cumplimiento de su función pública de Seguridad Social, se compromete al establecimiento de la normativa reguladora de los mecanismos de protección social, a asumir la dirección política y administrativa del Sistema... y a la determinación de los órganos (públicos) competentes para dirimir los conflictos originados por la dinámica de las relaciones jurídicas de protección social. El Estado, además, como es razonable, queda obligado a articular la financiación que haga viable la protección social, ya sea por medio de medidas exclusivamente fiscales o parafiscales, ya sea – como suele ser habitual – por la combinación de ambas”⁴⁷.

El Tribunal Constitucional, en su sentencia 124/1989, de 7 de julio, en Conflicto positivo de competencia, se ha manifestado en este sentido, declarando que la Constitución “ha establecido e impuesto el carácter unitario del Sistema y de su régimen económico, la estatalidad de los fondos financieros de la Seguridad Social y, por ende, la competencia exclusiva del Estado no sólo de normación, sino también de disponibilidad directa sobre esos fondos propios, en este momento se articula a través y por medio de la Tesorería General de la Seguridad Social”⁴⁸. Esto es, de gestión de los recursos económicos y la administración financiera del Sistema, en aplicación de los principios de solidaridad financiera y caja única.

En opinión de ALONSO OLEA, “la dispersión y variedad de pareceres que la sentencia tan expresa y acusadamente refleja – en referencia a los tres votos

⁴⁶ ALONSO OLEA, M. y TORTUERO PLAZA, J.L., “Instituciones de...”, ob. cit., pág. 377, afirman que “el principio general es que la seguridad social es una función pública [lo que significa que la protección social de los ciudadanos en el nivel mínimo y obligatorio de Seguridad Social es función típica de los poderes públicos... y exclusiva del Estado, en el sentido de que éste ha de ser responsable último del pago de las prestaciones, sin perjuicio de la colaboración de sujetos privados en esa tarea...], a los que la Constitución llama <<poderes públicos>> corresponde <<mantener un régimen público de seguridad social>> (art. 41), <<organizar y tutelar la salud pública>> a través de medidas preventivas, prestaciones y servicios (art. 43) y garantizar <<mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas... un sistema de servicios sociales>> la protección de la vejez (art. 50).

⁴⁷ DE LA VILLA GIL, L.E. y DESDENTADO BONETE, A., “Manual de Seguridad Social”, Pamplona, 1979, págs. 226 y 227.

⁴⁸ STC 124/1989, de 7 de julio, Fundamento Jurídico 3º. En el mismo Fundamento Jurídico abunda en que el designio perseguido por la Constitución al referirse al “régimen económico” de la Seguridad Social no es otro, con toda claridad que “el de preservar la unidad del Sistema español de Seguridad Social y el mantenimiento de un <<régimen público>>, es decir, único y unitario de Seguridad Social para todos los ciudadanos”, “garantizar la unidad del Sistema de la Seguridad Social, y no sólo la unidad de su regulación jurídica, impidiendo diversas políticas territoriales en cada una de las Comunidades Autónomas”.

La sentencia, no obstante, cuenta con tres votos particulares. Pueden consultarse, PALOMAR OLMEDA, A. y ZATARAÍN DEL VALLE, R., “La distribución de competencias en materia de Seguridad Social y la sentencia del Tribunal Constitucional de 7 de julio de 1989”, RT, nº 99, 1990, págs. 9 a 57; MARTÍN PUEBLA, E., “Claves para la gestión descentralizada de la Seguridad Social. A propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional 124/1989, de 7 de julio”, AL, nº 22, 1990.

Véase también la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 18 de enero de 1999, La Ley, 29 de marzo de 1999, en la que se sienta la doctrina relativa a la atribución al Estado de la potestad sancionadora en materia de régimen económico de la Seguridad Social.

particulares que contiene – revela la imperfección de la redacción del precepto constitucional que se está interpretando”⁴⁹.

La competencia exclusiva del Estado sobre régimen económico se ejerce por éste a través de un ente público instrumental, que es la TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (TGSS)⁵⁰.

De entre las diferentes formas posibles de gestión de la Seguridad Social, la del Sistema español se caracteriza por ser una gestión publicada, descentralizada en entes instrumentales de carácter público (entidades gestoras y servicios comunes), de articulación pluralista (multiplicidad), y cuyo grado de estatalización se combina con una limitada participación de los interesados en sus órganos de gobierno y con la subsistencia de formas privadas de gestión (Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales y Empresas)⁵¹ y ⁵².

La TGSS es un Servicio Común del Sistema de la Seguridad Social dotado, como las Entidades Gestoras, de personalidad jurídica propia. Creada inicialmente sin personalidad jurídica por Real Decreto 2318/1978, de 15 de septiembre, para unificar todos los recursos financieros del Sistema, bajo los principios de unidad de caja y solidaridad financiera, se le confiere tal en virtud del Real Decreto-Ley 38/1978, de 16

⁴⁹ ALONSO OLEA, M., “Jurisprudencia Constitucional ...”, ob. cit., vol. VII, ref. 416, pág. 387. Sobre el concepto de Seguridad Social como función pública y su atribución al Estado, ALONSO OLEA, M. y TORTUERO PLAZA, J.L., “Instituciones ...”, ob. cit., 16ª edición, págs. 377 y ss; especialmente el contenido y la bibliografía de las notas al pie 81, 82, 83 y 85. SANCHEZ-URAN AZAÑA, Y., “Constitución y Seguridad Social”, Madrid, 1995, pág. 65, afirma, a propósito de la configuración por el propio Tribunal Constitucional de la Seguridad Social como función del Estado, “que la Seguridad Social sea función estatal es algo indiscutido; que no lo fuera con anterioridad a la entrada en vigor de la Constitución ... o, expresado de otra forma, que ese rasgo esencial encuentre su refrendo normativo en nuestro país por primera vez en la Constitución de 1978 es una afirmación no adecuada a la realidad del régimen legal de Seguridad Social vigente con anterioridad a su entrada en vigor. Ya la LBSS de 1963, Base Preliminar, número II, reconoció la función pública de la Seguridad Social cuando afirmaba que el <<Estado garantizará a las personas que por razón de sus actividades están comprendidas en su campo de aplicación y a los familiares y asimilados que tuvieran a su cargo, la protección adecuada en las contingencias y situaciones que en esta Ley se definen y la progresiva elevación de su nivel de vida en los órdenes sanitarios, económico y cultural>>”. Consúltase la bibliografía citada en este libro.

En el mismo sentido se pronuncian la sentencia 46/1985, de 26 de marzo, del Tribunal Constitucional, según la cual “constituye competencia exclusiva e indeclinable del Estado todo lo relativo al régimen económico de la Seguridad Social” (Fundamento Jurídico segundo), y, mas recientemente, la 195/1996, de 28 de noviembre, recaída en un Recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno Vasco, sobre competencia sancionadora en el orden social, que abunda en que la mención separada del “régimen económico” de la Seguridad Social como función exclusiva del Estado trata de garantizar la unidad del Sistema y no sólo la unidad de su regulación jurídica, impidiendo diversas políticas territoriales de Seguridad Social en cada una de las Comunidades Autónomas.

⁵⁰ “La efectividad de la obligación de cotización tiene lugar a través de la recaudación voluntaria o ejecutiva, recaudación en periodo voluntario o en vía ejecutiva, cuya competencia, que es exclusiva del Estado [Tco 124/1989, de 7-VII], está atribuida a la TGS, como caja única del Sistema, bajo la dirección, vigilancia y tutela de aquél, sin perjuicio de los conciertos precisos para el cumplimiento de su función, con cualesquiera administraciones, entidades particulares habilitadas y con el MEH”, ALONSO OLEA, M. y TORTUERO PLAZA, J.L., “Instituciones de la...”, ob. cit., pág. 437.

⁵¹ DE LA VILLA GIL, L.E. y DESDENTADO BONETE, A., “Derecho de ...”, ob. cit., pág. 653. En términos generales, sobre la gestión de la Seguridad Social, véase esta misma obra, págs. 641 y ss. También, PENDÁS DIAZ, B., “Organización administrativa de la gestión de la Seguridad Social Española”, Universidad Complutense, Madrid, 1983; ALMANSA PASTOR, J.M., “Derecho de la Seguridad Social”, Madrid, 1989, págs. 156 y ss.; ALONSO OLEA, M., “Instituciones de la Seguridad Social”, Madrid, 1979.

⁵² Sobre la participación de formas privadas de gestión, se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en sentencias 37 y 129/1994, de 10 de febrero y 5 de mayo, respectivamente, según las que “el carácter público del Sistema de Seguridad Social no queda cuestionado por la incidencia en él de fórmulas de gestión o responsabilidad privadas, de importancia relativa en el conjunto de la acción protectora de aquél” (Fundamentos Jurídicos cuarto y único respectivos).

de noviembre, de Gestión Institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo, por el que se purga el elenco de entidades existentes y se configura el cuadro actual⁵³.

Su naturaleza jurídica como Servicio Común es de difícil catalogación: "constituyen algo difuso a que se alude esporádicamente en diversos pasajes de la Ley, pero a los que no se dedica un espacio para su regulación y concreción", definiéndolos como "entidades de coordinación administrativa, que desarrollan funciones auxiliares y complementarias de la gestión de Seguridad Social, y tienen atribuidas competencias sobre el entero sistema de Seguridad Social, indiscriminadamente sobre el Régimen General y los Regímenes Especiales"⁵⁴.

La TGSS es un órgano del Estado, afirmación que es incuestionable, pues "es lo cierto que la Seguridad Social es una función del Estado y que los Organos que gestionan ésta son auténticos órganos estatales encuadrados en una Administración paralela y sometida, prácticamente en su totalidad, a las normas comunes que rigen éste"⁵⁵.

Con la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), se produce una aproximación hacia las entidades estatales autónomas al indicar que sus previsiones relativas a los Organismos Autónomos serán de aplicación a las Entidades Gestoras y a la TGSS, salvo en el régimen de personal, patrimonial, económico-financiero, presupuestario y contable, así como en lo relativo a impugnación y revisión de sus actos y resoluciones y a la asistencia jurídica; excepciones tan notables que siguen dotando a estas entidades de un perfil propio⁵⁶.

A la TGSS compete la custodia de todos los recursos financieros de la Seguridad Social, unificando la totalidad de los fondos y valores generados por operaciones presupuestarias y extrapresupuestarias, la gestión recaudatoria de cuantos recursos integren el Sistema, así como de las cuotas de recaudación conjunta (cuotas a Desempleo, al Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional) y la ordenación de los pagos de las obligaciones del Sistema, el aplazamiento y fraccionamiento de las cuotas de la Seguridad Social, la disposición y administración del patrimonio de la Seguridad Social, la inscripción de empresas y la afiliación, altas y bajas de los trabajadores, así cuantas otras funciones le sean encomendadas por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Se permite por el ordenamiento jurídico que la TGSS, para realizar la función recaudatoria, concierte los servicios que considere convenientes con las Administraciones estatal, institucional, autónoma, local o entidades particulares habilitadas al efecto y, especialmente, con el Ministerio de Economía y Hacienda (artículos 18.2 de la LGSS y 2.2 del RGRSS), pero su participación en la recaudación se puede considerar como meramente instrumental.

E) El concepto en la doctrina.

Se pueden citar las siguientes definiciones:

⁵³ La Disposición Adicional Segunda del Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, que otorga personalidad jurídica propia a la TGSS, es denunciada por su exceso con respecto al Real Decreto de creación por MIJARES G. PELAYO, M^ºF., "El Patrimonio Unico de la Seguridad Social", REDT nº 66, Julio-Agosto, 1994.

⁵⁴ ALMANSA PASTOR, J.M., "Derecho de la Seguridad Social", Madrid, 1989, pág. 183.

⁵⁵ PALOMAR OLMEDA, A. y LOSADA GONZALEZ, H., "La Jurisdicción competente ...", ob. cit., pág. 116.

⁵⁶ ALONSO OLEA, M. y TORTUERO PLAZA, J.L., "Instituciones de la ...", ob. cit, págs. 386 y 387, califican a las Entidades Gestoras de "entidades estatales autónomas, gestoras de la Seguridad Social" y a TGSS de "organismo público autónomo".

- ALMANSA PASTOR se refiere a la recaudación de los recursos de la Seguridad Social, como “función administrativo-tributaria de carácter organizativo y formal que mira más a la organización de los sujetos perceptores y a los procedimientos formales de pago de los recursos del Sistema y, esencialmente, a los de cotización”. Desde un punto de vista material, se refiere a ella como “pago extintivo de obligación con alcance liberatorio total del deudor si alcanza la integridad de la deuda (STS 23 de septiembre de 1986)”⁵⁷.
- MONTOYA MELGAR define la recaudación como “el acto de pago contemplado desde la perspectiva de la Tesorería – General de la Seguridad Social -, se trate de un pago en vía voluntaria o en vía ejecutiva”⁵⁸; o, también “la gestión recaudatoria en el ámbito de la Seguridad Social consiste en el ejercicio de la actividad administrativa conducente a la realización de los créditos y derechos de ésta sobre los recursos a los que extiende la TGSS su competencia”⁵⁹.
- Para MARTINEZ LUCAS la gestión recaudatoria es “aquella actividad o función administrativa que tiene por finalidad cobrar o percibir los recursos o ingresos de derecho público que integran el patrimonio del sistema de la Seguridad Social”⁶⁰.
- DE LA PUEBLA PINILLA, siguiendo la definición normativa, afirma que la gestión recaudatoria en el ámbito de la Seguridad Social consiste “en el ejercicio de la actividad administrativa dirigida a la realización de los derechos y créditos de la Seguridad Social”, distinguiendo un punto de vista subjetivo, desde el que “la recaudación se configura como una potestad de las Administraciones Públicas derivada del ordenamiento jurídico”, de un punto de vista formal, según el que “la recaudación es el cauce procedimental a través del cual se ejerce dicha potestad”⁶¹.
- PEREZ DE VEGA, en el seno de la gestión recaudatoria de las deudas tributarias pero cuya definición es predicable de las de Seguridad Social, sostiene que es una función administrativa que “se resuelve en el ejercicio de un poder-deber por parte de la Administración, posterior a la cuantificación de la deuda ... y que tiene por finalidad primordial hacer efectivo el cobro de dicha deuda”⁶².
- CALVO ORTEGA, también desde el ámbito tributario, afirma que “la recaudación es una actividad administrativa que tiene por finalidad hacer efectiva la obligación tributaria... la recaudación es para el sujeto pasivo un acto jurídico cuyos efectos están establecidos en una norma de esta naturaleza. Tiene el carácter de acto debido al igual que para cualquier otro

⁵⁷ ALMANSA PASTOR, J.M., “Derecho de la Seguridad Social”, Madrid, 1989, págs. 298 y 299.

⁵⁸ MONTOYA MELGAR, A., “Derecho del Trabajo”, Madrid, 1992, pág. 620.

⁵⁹ MONTOYA MELGAR, A. (Coordinador), “Curso de Seguridad Social”, ob. cit., pág. 121.

⁶⁰ MARTINEZ LUCAS, J.A., “La revisión de oficio de los actos de gestión recaudatoria en el ámbito de la Seguridad Social”, AA nº 47, 16-22 diciembre 1996, pág. 1008.

⁶¹ DE LA PUEBLA PINILLA, A., “La acción recaudatoria (I)”, en DE LA VILLA GIL, L.E., “Derecho de la Seguridad Social”, Valencia, 1997, pág. 231.

⁶² PEREZ DE VEGA, L.M., “La iniciación del procedimiento de apremio de las deudas tributarias”, Valladolid, 1998, pág. 25.

deudor y su no realización voluntaria abre paso al cobro forzoso (ejecución de sus bienes y aplicación al pago correspondiente)⁶³.

F) El concepto en la Jurisprudencia.

El Tribunal Supremo se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre la noción de “gestión recaudatoria” en el ámbito de la Seguridad Social, bien que tangencialmente y siempre al hilo de sus pronunciamientos sobre cual deba ser la Jurisdicción competente en materia de cotizaciones, prestaciones o devolución de ingresos indebidos.

Haciendo abstracción de los concretos supuestos en los que recaen las definiciones, se pueden citar las siguientes:

- Concepto dado por la sentencia de 23 de septiembre de 1986 del Tribunal Supremo, según la cual el acto recaudatorio se configura como “pago extintivo de una obligación con alcance liberatorio total del deudor si alcanza la integridad de la deuda”⁶⁴.

- Concepto amplio de gestión recaudatoria se propugna en las sentencias de 14 de octubre de 1989 (RJ 7181), 20 de julio de 1990 (RJ 6444) y 3 de diciembre de 1992 (RJ 10053), de la Sala de lo Social y 2 de octubre de 1990 (RJ 9083) de la Sala de lo Contencioso-Administrativo. En ellas, más que dar un concepto del término, se refieren a ella indicando que los actos de gestión recaudatoria han de interpretarse en sentido amplio, abarcando los actos administrativos de liquidación y de recaudación de las cotizaciones y de los demás recursos de la Seguridad Social. En suma, la gestión referente a la obtención de los recursos de la Seguridad Social que constituyen su objeto. La referencia que hacen a la materia de prestaciones se expondrá separadamente.

- Más pródiga resulta la sentencia de 19 de febrero de 1996 (RJ 1299), de la Sala de lo Social, según la cual, para la doctrina jurisprudencial consolidada, al ámbito de la gestión recaudatoria “pertenece todo acto que declara, liquida o realiza un deber de cotización”, cuya naturaleza es administrativa, en todas sus fases.

Para la sentencia de 20 de diciembre de 1996 (RJ 9759), de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, los actos recaudatorios son “auténticos actos administrativos dimanantes de la potestad recaudatoria de los órganos administrativos de la Seguridad Social”, tomando el concepto de gestión recaudatoria del propio Reglamento de recaudación.

- Un concepto amplio de la noción de “gestión recaudatoria” se desprende asimismo de la Jurisprudencia anteriormente citada, recaída en Casación en interés de ley por la Sala de lo Contencioso-Administrativo, respecto de los actos administrativos dictados sobre devolución de cotizaciones indebidamente ingresadas en la TGSS o “desrecaudación” (SSTS 10 y 11 de julio de 1996, RJ 6024 y 6029, respectivamente).

- La sentencia de 23 de julio de 1998 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, sobre recaudación de los capitales-coste de renta, define el

⁶³ CALVO ORTEGA, R., “Curso de Derecho Financiero. I. Derecho Tributario (Parte General)”, Madrid, 1997, pág. 308.

⁶⁴ ALMANSA PASTOR, J.M., “Derecho de...”, ob. cit., pág. 299.

procedimiento recaudatorio como “el procedimiento administrativo de liquidación y recaudación de los recursos de la Seguridad Social, sometido al Derecho Administrativo y llevado a cabo por la Administración Pública Estatal (Ministerio de Sanidad y Seguridad Social – Tesorería General)”⁶⁵.

- El Auto de 25 de marzo de 1999 de la Sala Especial de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo se refiere a la recaudación matizando que “en definitiva, no todo acto de gestión emanado de la Tesorería General puede considerarse como recaudatorio, sino sólo aquéllos que persigan el cobro de los recursos o que se refieran al ejercicio de la actividad administrativa conducente a la realización de los créditos y derechos de la Seguridad Social, de acuerdo con lo establecido por el Real Decreto 1637/1995, de 6 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de la Seguridad Social”⁶⁶.

3.- NATURALEZA JURÍDICA DE LA GESTIÓN RECAUDATORIA: ORDEN JURISDICCIONAL COMPETENTE Y OBJETO DE RECAUDACIÓN.

Clarificar la noción de gestión recaudatoria supone una tarea de enorme utilidad, teniendo en cuenta que esta materia es quizá la parte de Seguridad Social que mayores problemas presenta desde el punto de vista de la delimitación competencial, como ha reconocido la doctrina⁶⁷. En efecto, la tarea de perfilar el contorno de la gestión recaudatoria y determinar la Jurisdicción que haya de conocer de la misma no es aun, en el momento presente, tarea fácil.

La LPL, en su artículo 3.1.b), excluye del conocimiento del Orden Social “las resoluciones dictadas por la TGSS en materia de gestión recaudatoria o, en su caso, de las Entidades Gestoras en el supuesto de cuotas de recaudación conjunta, así como de las relativas a las *actas de liquidación y de infracción*”⁶⁸.

El artículo citado excluye la Jurisdicción Social “<<haciendo suya y legalizando una Jurisprudencia razonable, aunque de no excesivamente claro fundamento>>”, que

⁶⁵ Dictada en Recurso de Casación en interés de ley nº 3759/1997.

⁶⁶ Auto dictado en el Conflicto de Competencia nº 68/98-C, que reproduce la definición de acto de gestión recaudatoria recogida en otro anterior de la misma Sala de Conflictos nº 23/96, de 18 de marzo de 1997.

⁶⁷ MARQUEZ PRIETO, A., “La materia contenciosa de Seguridad Social”, Valencia, 1997, pág. 127.

⁶⁸ El artículo 3 de la LPL de 1995 ha sido modificado por la Disposición Adicional Quinta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en la redacción dada a la misma por la Adicional Vigésima Cuarta de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Véase sobre la importantísima modificación de este artículo, ALONSO OLEA, M. y MIÑAMBRES PUIG, C., “Derecho Procesal del Trabajo”, Madrid, 1999, págs. 76 y ss. y la abundante cita de sentencias de las notas al pie de página nº 165 y ss; ALONSO OLEA, M., “Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998”, Comentario a la Disposición Adicional Quinta, Edición Especial del número 100 de la Revista Española de Derecho Administrativo, Madrid, 1999, págs. 941 y ss; GONZALEZ PEREZ, J., “Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”, Madrid, 1998, págs. 2220 y ss; y VVAA, “Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998, Pamplona, 1998, págs. 1115 y ss. En éste último, se realiza una valoración no muy positiva de la modificación operada en la LPL, afirmando que “... la reforma que inspira esta impropia Disposición Adicional no puede ser saludada con satisfacción, por mucho que venga a culminar un proceso ya iniciado por textos normativos precedentes. Se atribuye ahora a la jurisdicción social el conocimiento de pretensiones estrictamente administrativas, en las que el poder público interviene investido de potestas, sin que sea admisible la justificación de la medida en la necesidad de descargar de trabajo a los órganos contenciosos y dar agilidad y rapidez a los procedimientos. Razones como las esgrimidas, por muy loables y confesables que sean, nunca pueden alterar la esencia de los principios que inspiran el reparto jurisdiccional”.

Respecto de la parte no modificada, ALONSO OLEA, M. y MIÑAMBRES PUIG, C., “Derecho Procesal del Trabajo”, Madrid, 1997.

entendía competente a la contencioso-administrativa”, cuestión que, con todo, es todavía controvertida, dado los puntos de conexión existentes entre ambas jurisdicciones⁶⁹. Respecto de las actuaciones recaudatorias en materia de Seguridad Social, “incluso las pendientes ante el Juez de lo Social, cuya reintegración a la TGSS ordenó la Disposición Transitoria de la LBPL – de 1989 –, ésta y el artículo 3º. b) LPL siguen y confirman una brusca modificación de la Jurisprudencia que, como consecuencia y con débil apoyo en la LOPJ se había ya iniciado, y en forma abrumadora continuando, durante la vigencia de la LPL de 1980”⁷⁰.

La atribución de la impugnación de las *actas de liquidación y de infracción* a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa se reitera por el artículo 3.2.a) de la LPL, tras su modificación, al atribuir a la Social las pretensiones que versen sobre resoluciones sancionadoras por infracciones del orden social salvo respecto de aquéllas, por constituir materia recaudatoria de la Seguridad Social.

Sobre la modificación del precepto, ALONSO OLEA señala que la nueva redacción del número 2 del artículo 3 contiene “modificaciones importantes que atribuyen a la Jurisdicción Social materias atribuidas antes a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”, siendo la del apartado a) “verdaderamente espectacular”, pero que la adición modificadora del número 1 del artículo 3, relativa a las *actas de liquidación y de infracción*, no merece “comentario mayor ... porque nunca se había dudado que el conocimiento de la impugnación de las actas citadas, tendentes a la creación de títulos ejecutivos para la recaudación, estaba atribuido a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, no a la Social”⁷¹.

Se puede hacer una exposición de la problemática existente en cuanto a la Jurisdicción a través del análisis de los siguientes puntos:

- Naturaleza de la gestión recaudatoria.

Tal y como ha quedado expuesto, la función recaudatoria es en esencia una actividad administrativa, atribuida, en su integridad, a una Administración Pública, la Administración de la Seguridad Social, a través de su Servicio Común la Tesorería General de la Seguridad Social; lo que se predica de todos los actos integrantes de la misma, esto es, de los actos de liquidación y de los de recaudación propiamente dichos, dado que se propugna un concepto amplio del término.

Como función administrativa ejercida por una Administración Pública, conforme a los criterios competenciales, la impugnación de los actos recaudatorios corresponde a los Organos Jurisdiccionales Contencioso-Administrativos⁷².

⁶⁹ ALONSO OLEA, M., “El ámbito de la Jurisdicción Social”, en ALARCON CARACUEL, M.R., (Coordinador), “La reforma del Procedimiento Laboral”, Madrid, 1989, pág. 87; ALONSO OLEA, M. y TORTUERO PLAZA, J.L., “Instituciones de ...”, ob. cit., Madrid, 1998, pág. 446.

⁷⁰ La dicción literal es de ALONSO OLEA, M. y MIÑAMBRES PUIG, C., “Derecho Procesal del Trabajo”, Madrid, 1997, pág. 84. Consúltase esta edición para la situación normativa y jurisdiccional anterior a la modificación del artículo 3 de la LPL de 1995.

⁷¹ ALONSO OLEA, M., “Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998”, Comentario a la Disposición Adicional Quinta, Edición Especial del número 100 de la Revista Española de Derecho Administrativo, Madrid, 1999, págs. 943 y 944.

⁷² La sentencia del Tribunal de Conflictos de Jurisdicción del Tribunal Supremo de 17 de marzo de 1999, Conflicto nº 30/98, afirma que “tanto los actos recaudatorios como los liquidatorios que pueda dictar la TGSS son impugnables en vía contencioso-administrativa, siempre que en el debate sobre la resolución de la TGSS no quede comprometida la prestación a favor del accidentado o de sus causahabientes...”.

Además de la regla negativa o de exclusión de la LPL, en sentido positivo se expresan los artículos 182 y siguientes del RGRSS, que determinan que “los actos en materia de gestión recaudatoria de la TGSS, tanto en período voluntario como en vía ejecutiva, podrán ser objeto de impugnación”, a través del recurso de alzada (antes ordinario), cuando proceda, regulado en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, previo a la vía jurisdiccional Contencioso-Administrativa.

Por tanto, como regla general, se puede afirmar que el control judicial de la actividad recaudatoria llevada a cabo por la TGSS corresponde al Orden Jurisdiccional Contencioso-Administrativo⁷³.

La dificultad de separar las competencias de los Organos Jurisdiccionales Social y Contencioso-Administrativo respecto de los actos de gestión recaudatoria estriba en que la gestión recaudatoria esta inserta en la propia materia de Seguridad Social, respecto de la cual, la Jurisdicción Social tiene competencia plena (artículo 2.b) de la LPL, según el que los órganos jurisdiccionales del orden social conocerán de las cuestiones litigiosas que se promuevan “en materia de Seguridad Social, incluida la protección por desempleo”). La excepción del artículo 3.b) de la LPL solo alcanza a los actos de gestión recaudatoria, no a otros actos múltiples de gestión de la Seguridad Social, atribuidos a la Jurisdicción Social en virtud de la regla general del citado artículo 2.b)⁷⁴.

- Paso de la Jurisdicción Social a la Contencioso-Administrativa: evolución legislativa y jurisprudencial.

“El germen de la dualidad de jurisdicciones (laboral y contencioso-administrativa) en materia de Seguridad Social” se debió a la creación de la <<Jurisdicción Especial de Previsión>>, por su naturaleza administrativa, aunque asumiera funciones jurisdiccionales, destacando la confusión que se produjo entre contiendas entre partes y <<recursos>> administrativos⁷⁵.

A través de la exposición de las diversas etapas históricas, se puede apreciar claramente que uno de los factores que ha influido poderosamente en favor de la pujanza de la Jurisdicción Social frente a la Contencioso-Administrativa ha sido que las Magistraturas de Trabajo ostentaran la competencia respecto de la vía de apremio por débitos por cuotas de la Seguridad Social, hasta su reintegración al órgano administrativo (la TGSS) conforme a la Disposición Transitoria de la LBPL de 1989 (y de la Base primera, apartado tercero). En efecto, los textos de Procedimiento Laboral de 1973 y 1980 atribuyeron al Orden Jurisdiccional Social el conocimiento de las ejecuciones en vía de apremio derivadas del incumplimiento de las obligaciones de cotizar a la Seguridad Social, es decir, en materia de gestión recaudatoria.

Es “a partir de 1980, cuando comienza el proceso de transferencia a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, a través de numerosas disposiciones promulgadas en materia de gestión recaudatoria, como la Ley 40/1980, el Real Decreto-Ley 10/1981 o el Real Decreto 716/1986. Sin embargo, durante algún tiempo la confusión marcó la línea de actuación, ya que tales normas no se

⁷³ Sobre los concretos medios impugnatorios y sus modificaciones en el RGRSS, MADRID YAGÜE, P., “La impugnación de los actos ...”, ob. cit., págs. 575 y ss. TORRES DÍAZ, I.V., “Impugnación de los actos de gestión recaudatoria de la Seguridad Social”, R.L. nº 13, 8 de julio de 1992, págs. 112 y ss.

⁷⁴ ALONSO OLEA, M. y MIÑAMBRES PUIG, C., “Derecho Procesal ...”, ob. cit., pág. 85.

⁷⁵ MONTERO AROCA, J., “Los Tribunales de ...”, ob. cit., pág. 21.

correspondían con disposiciones análogas en el ámbito procesal. Además, la Ley Orgánica del Poder Judicial aumentaba la incertidumbre por la disparidad de criterios contenida en los párrafos cuarto y quinto de su artículo noveno. Consecuentemente, los Tribunales, en aplicación de la Ley de Procedimiento Laboral de 1980, seguían declarando la competencia del orden social en conflictos sobre gestión recaudatoria⁷⁶.

Se asiste, en la etapa que abre la Ley de Procedimiento Laboral de 1980, a una contradicción entre las normas procesales, que apuntan a la Jurisdicción Social, y las sustantivas, que resaltan el carácter administrativo del procedimiento recaudatorio y del órgano competente para su conocimiento.

Tras la entrega de los expedientes recaudatorios a la TGSS por parte de los Magistrados de Trabajo, ordenada por la LBPL de 1989, la Ley de Procedimiento Laboral de 1990 excluía ya del Orden Social los actos de gestión recaudatoria de la Seguridad Social. Acaso sea esta la novedad más sobresaliente de dicha norma procesal, de la que se ha afirmado que "en general puede decirse que la LPL (de 1990) no ha introducido ninguna modificación sustantiva en las reglas de la LPL/80, salvo la supresión de la competencia del orden jurisdiccional social para el conocimiento de los procedimientos de ejecución en vía de apremio de las obligaciones respecto de la Seguridad Social, y aun aquí esta supresión venía ya exigida por normas sustantivas anteriores a la LPL y por la unánime interpretación jurisprudencial. En las demás cuestiones, la LPL no ha significado ningún cambio de orientación respecto a las normas anteriores de determinación de la competencia del orden jurisdiccional social"⁷⁷.

La confusión competencial, puesta de manifiesto tanto por la doctrina como por las resoluciones de los Organos administrativos y judiciales, fue clarificándose en el sentido de atribuir, como regla general, a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa la impugnación de los actos de gestión recaudatoria, tanto en vía voluntaria como en vía de apremio⁷⁸.

⁷⁶ MARQUÉZ PRIETO, A., "La materia contenciosa de la Seguridad Social", Valencia, 1997, pág. 120.

⁷⁷ GONZALEZ ORTEGA, S., "La extensión de la Jurisdicción Social en materia de Seguridad Social y otras afines", RL nº 24, 23 diciembre 1990, pág. 35.

⁷⁸ Sobre la evolución doctrinal en la atribución de la competencia, pueden consultarse, ALONSO OLEA, M., "La materia contenciosa laboral", Sevilla, 1967, y "Derecho Procesal del Trabajo", Madrid, 1985, págs. 31 y ss.; MONTOYA MELGAR, A., "Jurisdicción y Administración de Trabajo. Extensión y límites de sus competencias", Madrid, 1970; DE LA VILLA GIL, L.E., GARCÍA BECEDAS, G. y GARCÍA-PERROTE, I., "Instituciones de Derecho del Trabajo", Madrid, 1983, págs. 445 y 446; PALOMAR OLMEDA, A. y LOSADA GONZALEZ, H., "La Jurisdicción ...", ob. cit., pág. 107 y ss; DOLZ LAGO, M.J., "La extensión de la competencia de la jurisdicción social a la fiscalización de los actos administrativos laborales", AL nº 7, 1987, pág. 350; SENDÍN BLAZQUEZ, A. y MENDEZ DEZA, J., "Impugnación de los actos de gestión recaudatoria de Seguridad Social y Jurisdicción competente", RL, 1988-I, págs. 110 y ss; ALONSO OLEA, M. y SANCHEZ-URÁN AZAÑA, Y., "Impugnación judicial de los actos de la Administración de la Seguridad Social", DA nº 220/1989, págs. 117 a 133; CONDE MARTÍN DE HIJAS, V., "La Jurisdicción Social y la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: concurrencia y conflictos", RL, 1989-I, págs. 140 y ss; CRUZ VILLALON, J., "El control judicial de los actos de la Administración laboral: la extensión de las Jurisdicciones laboral y contencioso-administrativa", RL, nº 18, 23 septiembre 1990, págs. 8 y ss; GONZALEZ ORTEGA, S., "La extensión de la Jurisdicción Social en materia de Seguridad Social y otras afines", RL, nº 24, 23 diciembre 1990, págs. 9 y ss; RUIZ-LARREA ARANDA, P., "La Revisión Jurisdiccional de los actos de recaudación dictados por la Tesorería General de la Seguridad Social. Orden Jurisdiccional competente para el control de su legalidad", LA LEY, 1994-3, págs. 1038 y ss; MARQUÉZ PRIETO, A., "La materia contenciosa de la Seguridad Social", Valencia, 1997, págs. 120 y ss.

Sobre la evolución de los criterios jurisprudenciales, se pueden citar las siguientes resoluciones:

a) La Resolución del Tribunal Económico-Administrativo Central de 3 de febrero de 1987 (vocalía 3ª): Resolución de naturaleza administrativa que perfilaba los actos de gestión recaudatoria impugnables ante esta vía, determinando que eran los dictados sólo y exclusivamente en el ejercicio de la actividad administrativa definida como gestión

Tiene fundamento el parecer de que la escisión de los Tribunales de los Órdenes Contencioso-Administrativo y Social para el conocimiento de las cuestiones de Seguridad Social, que en la concreta actuación recaudatoria recupera jurisdiccionalmente su administratividad, tiene su base en que “la gestión recaudatoria de la Seguridad Social no afecta a los beneficiarios de ésta en cuanto tales”, efectuando los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo la labor jurídica propia de la rama social del Derecho⁷⁹.

-
- recaudatoria en el ámbito de la Seguridad Social por el artículo 1 del RGRSS, excluyendo los actos de liquidación que quedarían fuera del control y fiscalización del TEAC.
- b) De la Sala Especial de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo cabe citar dos Autos de 4 de diciembre de 1986 y de 17 de diciembre de 1987. También, de la Sala de Conflictos de Jurisdicción, dos Sentencias de 23 de noviembre de 1987 (RJ 8720 y 8721), dos Sentencias de 8 de noviembre de 1988 (RJ 10311 y 10312), 11 de noviembre de 1988 (RJ 10313), tres Sentencias de 28 de abril de 1989 (RJ 9558, 9559 y 9560), 4 de mayo de 1989 (RJ 9561), y 17 de noviembre de 1989 (RJ 9562). Estas últimas ponían fin a la exclusión de los actos dictados en período voluntario como actos recaudatorios, residenciándolos todos en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa por ser típicos actos administrativos, cuya naturaleza no cambió por la descentralización operada a favor de la TGSS, pues eran dictados por una Administración Pública, en uso de potestades derivadas de la soberanía estatal y aplicando normas del denominado Derecho Público Laboral.
 - c) Jurisprudencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo: La Sentencia de 21 de septiembre de 1987 de la Sala Sexta del Tribunal Supremo (RJ 6220) supone el hito histórico de superar la línea jurisprudencial precedente (STS 11 febrero 1987, RJ 836) afirmando que, dada la naturaleza administrativa de los actos de gestión recaudatoria, le son de aplicación los artículos 9.4 de la LOPJ y la Ley de 27 de diciembre de 1956. Recogen la doctrina anterior las Sentencias de 1 de octubre de 1987 (RJ 6800), 14 de octubre de 1987 (RJ 6996), 30 de noviembre de 1987 (RJ 8086), 2 de diciembre de 1987 (RJ 8810), 10 de diciembre de 1987 (RJ 8877), 21 de enero de 1988 (RJ 26), 12 de febrero de 1988 (RJ 615), 17 de febrero de 1988 (RJ 732), 18 de febrero de 1988 (RJ 739), 29 de febrero de 1988 (RJ 963), 17 de marzo de 1988 (RJ 2309), 22 de marzo de 1988 (RJ 2344), 3 de mayo de 1988 (RJ 3535), 6 de mayo de 1988 (RJ 3566), 26 de mayo de 1988 (RJ 4302), 6 de junio de 1988 (RJ 5225), 14 de junio de 1988 (RJ 5286 y 5287), 28 de junio de 1988 (RJ 5481), 5 de julio de 1988 (RJ 5756), 11 de julio de 1988 (RJ 5782), 19 de julio de 1988 (RJ 6185), 21 de julio de 1988 (RJ 6215), 28 de julio de 1988 (RJ 6263), 2 de enero de 1989 (RJ 241), 6 de febrero de 1989 (RJ 687), 14 de febrero de 1989 (RJ 745), 16 de febrero de 1989 (RJ 870), 22 de febrero de 1989 (RJ 927), 28 de febrero de 1989 (RJ 955), 5 de abril de 1989 (RJ 2936), 11 de abril de 1989 (RJ 2960), 14 de abril de 1989 (RJ 2975 y 2976), 10 de junio de 1989 (RJ 4559), 12 de junio de 1989 (RJ 4564), 13 de junio de 1989 (RJ 4571), 23 de junio de 1989 (RJ 4836), 7 de julio de 1989 (RJ 5437), 11 de julio de 1989 (RJ 5450), 17 de julio de 1989 (RJ 5480), 20 de julio de 1989 (RJ 5885, 5886 y 5887), 27 de julio de 1989 (RJ 5924), 28 de julio de 1989 (RJ 5933), 15 de septiembre de 1989 (RJ 6440), 15 de septiembre de 1989 (RJ 6448), 19 de septiembre de 1989 (RJ 6460), 29 de septiembre de 1989 (RJ 6547), 3 de octubre de 1989 (RJ 7098), 6 de octubre de 1989 (RJ 7116), 26 de octubre de 1989 (RJ 7441), 30 de octubre de 1989 (RJ 7459), 6 de febrero de 1990 (RJ 826), 9 de marzo de 1990 (RJ 2037 y 2038), 19 de marzo de 1990 (RJ 2169), 23 de marzo de 1990 (RJ 2334) etc. Mas recientes, 19 de febrero de 1996 (RJ 1299), 10 de junio de 1996 (RJ 5008).
 - d) Jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo: Sentencia de 2 de octubre de 1990 (RJ 9083), 27 de diciembre de 1990 (RJ 9656), 18 de abril de 1996 (RJ 3653), 10 de julio de 1996 (RJ 6028), 20 de diciembre de 1996 (RJ 9759), 21 de marzo de 1997 (RJ 2285), 6 de mayo de 1997 (RJ 4391). Es dudosa la doctrina sentada por la Sentencia de 10 de diciembre de 1996 (RJ 9746), según la que se identifica confusamente un acto de liquidación de una deuda con la determinación de un alta o baja de un trabajador, excluyendo aquél de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Las Sentencias de 26 de mayo de 1995 (RJ 4378 a 4381), 10 de julio de 1996 (RJ 6025), 12 de julio de 1996 (RJ 6030 y 6031) y 16 de julio de 1996 (RJ 6036), declaran la legitimación de la TGSS para interponer Recurso Contencioso-Administrativo frente a las Resoluciones de los Tribunales Económico-Administrativos sobre actos de gestión recaudatoria de la Seguridad Social, por ser la Administración de la Seguridad Social distinta de la del Estado, regulada por su propia normativa. En el mismo sentido, Sentencias de 18 y 20 de abril de 1996 (RJ 3653 y 4024).

⁷⁹ SANCHEZ PEGO, F.J., “Delimitación de los ámbitos jurisdiccionales Contencioso-Administrativo y Social”, AL nº 40, 1-7 noviembre, 1993, pág. 725.

Como se ha puesto de relieve, bajo la expresiva rúbrica “una vieja cuestión nunca bien resuelta”, la “zona de intersección entre lo administrativo y lo laboral, desde el punto de vista sustantivo, se ha transferido de igual forma al terreno procesal”; “en estos casos de presencia de zonas de intersección, no existen reglas consolidadas ni siquiera puede afirmarse que surjan condicionantes constitucionales que inviten a una u otra solución por parte del legislador ordinario. Como ha señalado con claridad nuestro Tribunal Constitucional <<el reparto de competencias obedece, en gran medida, a razones históricas y convencionales, y no a un principio general⁸⁰. De tal suerte que, pese a la regla general, quedan fuera de ella una serie de excepciones.

- Excepciones: Conexión con materias atribuidas a Jurisdicción Social y *vis atractiva* de ésta.

Como se ha apuntado, se propugna un concepto amplio de gestión recaudatoria y se establece la regla general de atribución a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de las impugnaciones de los actos recaudatorios.

No obstante, existe lo que se ha denominado una “zona fronteriza” en la que determinados actos encuadrables en el concepto gestión recaudatoria de la Seguridad Social se ven retenidos por la Jurisdicción Social o, mejor dicho, atraídos por una suerte de *vis atractiva* a dicho ámbito jurisdiccional.

En nuestra opinión, para determinar qué materias están atribuidas al Orden Jurisdiccional Social, no se trata tanto de adoptar una noción amplia o estricta de la gestión recaudatoria cuanto de identificar los recursos objeto de la recaudación que presentan una especial conexión con materias plenamente atribuidas a esta Jurisdicción y que *arrastran* el caso, si se permite la expresión, a este entorno jurisdiccional⁸¹.

Tal y como ha quedado expuesto, el artículo 4 del RGRSS enumera los recursos del Sistema de la Seguridad Social que constituyen el objeto de la gestión recaudatoria a llevar a cabo por la TGSS. De entre dichos recursos, cabe analizar los siguientes y su conexión con materias atribuidas a la Jurisdicción Social:

a) Las cuotas.

La obligación de cotización a la Seguridad Social se define por BORRAJO DACRUZ como <<la obligación, impuesta por ley a determinados individuos y entidades, de contribuir al sostenimiento de las cargas económicas de los regímenes de Previsión - o de Seguridad - Social, de acuerdo con ciertos criterios, también fijados legalmente>>⁸².

Desde su creación, las normas reguladoras de la TGSS atribuyen a este Servicio Común todo lo relativo a la “gestión y control de la cotización” y de la recaudación de las cuotas y de los demás recursos de financiación

⁸⁰ CRUZ VILLALÓN, J., “El control judicial de los actos de la Administración laboral: la extensión de las jurisdicciones laborales y contencioso-administrativa”, ob. cit. págs. 9 y 10. La cita se refiere a la Sentencia del Tribunal Constitucional 158/1985, de 26 de noviembre, (BOE 17 de diciembre), fundamento jurídico nº 3.

⁸¹ A favor de depurar una noción estricta de gestión recaudatoria, cuyos litigios corresponderán a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, MARQUEZ PRIETO, A., “La materia ...”, ob. cit., pág. 129.

⁸² BORRAJO DACRUZ, E., “Estudios de Previsión Social”, Madrid, 1962, págs. 56 y 57.

del Sistema de la Seguridad Social" (artículo 1.1º. b) del Real Decreto 1314/1984, de 20 de junio, por el que se regula la estructura y competencias de la TGSS)⁸³.

La cotización aparece como el primero de los recursos objeto de recaudación en el artículo 4.1 del RGRSS, en coherencia con el predominante sistema contributivo en el que nos movemos.

El Tribunal Supremo ha sido categórico a la hora de declarar que, en tema de cotizaciones, la materia ha sido excluida "en bloque" de la competencia de la Jurisdicción Social, sin que deba distinguirse entre los aspectos declarativos o liquidatorios y los estrictamente recaudatorios.

Especialmente expresiva es la sentencia de 20 de julio de 1990 (RJ 6444), que literalmente afirma que "para las cotizaciones, la Sala – de lo Social –, a partir de las sentencias de 21 de septiembre y 1 de octubre de 1987, ha venido aceptando una exclusión general de su competencia por entender que la naturaleza de los correspondientes actos administrativos... y su control judicial, no han variado por su descentralización parcial de aquellos en la Tesorería. De esta forma, se ha apreciado la incompetencia del Orden Social, tanto si la controversia afecta a la declaración y determinación de la deuda contributiva, como cuando... se combate en un acto correspondiente al procedimiento estrictamente recaudatorio de una deuda ya declarada y probada"⁸⁴.

La competencia del Orden Jurisdiccional Contencioso-Administrativo es, por tanto, plena para toda controversia que se suscite entorno a la cotización a la Seguridad Social, ya sea respecto de actos tendentes a su reclamación, devolución de cuotas, exoneración de su pago, aplazamiento y fraccionamiento, recargos y reducciones

⁸³ ALONSO OLEA, M. y TORTUERO PLAZA, J.L., "Instituciones de...", ob. cit., Madrid, 1998, págs. 423 y ss. Sobre la cotización sostienen que "tradicionalmente la fuente básica de financiación de seguros sociales para el ámbito del que hoy es régimen general de la LSS ha sido un impuesto de producto especial o afectado, que toma como base de cálculo los salarios pagados por los empresarios a sus trabajadores" y que "conforme a Const., artículo 149.1.17ª, es competencia estatal exclusiva no sólo la <<legislación básica>>, sino también el <<régimen económico de la seguridad social>> y su gestión <<reservada al Estado en garantía de la unidad y solidaridad del sistema público (Tco 124/1989, de 7-VII, y 195/1996, de 28-XI), lo que implica, en los términos del LSS, artículo 63, la existencia de una <<caja única del sistema nacional de seguridad social>>".

MONTOYA MELGAR, A. (Coordinador), "Curso de Seguridad Social", ob. cit., pág. 287. Se señala que "las cotizaciones en el Régimen General de la Seguridad Social, que proceden de los empresarios y de los trabajadores o asimilados incluidos en su ámbito de protección (art. 97 LGSS), constituyen la fuente de financiación más importante del Sistema. Así se pone de manifiesto en la participación prevista de este recurso en la financiación de la Seguridad Social para el ejercicio de 1998, que alcanza el 65.4 por 100 de su presupuesto (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales)".

En general, sobre la cotización, véase BORRAJO DACRUZ, E., "La obligación jurídica de cotización" en "Estudios Jurídicos de Previsión Social", Madrid, 1962.

⁸⁴ Las sentencias que cita son SSTs de 21 de septiembre de 1987 (RJ 6220) y de 1 de octubre de 1987 (RJ 6800). Otras sentencias que sostienen el mencionado criterio de atribución jurisdiccional sobre las cotizaciones, SSTs 8 de marzo de 1988 (RJ 2205), 16 de marzo de 1988 (RJ 2303), 23 de marzo de 1988 (RJ 2282), 9 de junio de 1988 (RJ 4552), 7 de octubre de 1988 (RJ 7547), 24 de octubre de 1988 (RJ 7743), 29 de noviembre de 1988 (RJ 9050), 31 de julio de 1990 (RJ 6495), 8 de noviembre de 1990 (RJ 8559), 20 de mayo de 1992 (RJ 3789), 29 de septiembre de 1992 (RJ 7278), 3 de diciembre de 1992 (RJ 9789), de 11 de marzo de 1993 (RJ 1821), 25 de octubre de 1994 (RJ 7786), 24 de febrero de 1995 (RJ 1251), 31 de julio de 1995 (RJ 6351), 9 de octubre de 1995 (RJ 8240), 11 de abril de 1996 (RJ 3588), 12 de abril de 1996 (RJ 3590), 24 de mayo de 1996 (RJ 4489), 27 de mayo de 1996 (RJ 4499), 10 de junio de 1996 (RJ 5008), 21 de junio de 1996 (RJ 5325, 5326 y 5327), 25 de junio de 1996 (RJ 5500, 5331, 5332, 5334, 5335 y 5336), 28 de junio de 1996 (RJ 5342, 5343, 5344), 18 de febrero de 1997 (RJ 1110).

(bonificaciones), procedimiento sancionador y, en general, todo lo relativo a la liquidación y recaudación de las mismas.

La incardinación indubitada en el ámbito administrativo de las cuotas de Seguridad Social lleva implícita la reflexión acerca de su naturaleza jurídica y de su proximidad a los tributos (no procede en el presente estudio hacer análisis del espinoso tema de la naturaleza jurídica de la cuota, respecto del que BORRAJO DACRUZ afirma que es, en la doctrina, un tema muy controvertido, “baste considerar como simple indicio de su complejidad que todas, absolutamente todas, las posibles tesis sostenibles cuentan con uno o varios defensores”⁸⁵).

El Tribunal Supremo deja traslucir la proximidad de las cotizaciones a los tributos cuando afirma, en sentencia de 10 de julio de 1996 (RJ 6028), dictada por la Sala 3ª, que “podría pensarse que el Reglamento de Recaudación de los Recursos de la Seguridad Social... procedió a <<administrativizar>> el régimen jurídico de los actos dirigidos a obtener tales recursos y así parece darlo a entender el preámbulo de dicho Real Decreto. Más riguroso resulta pensar que tal norma reglamentaria sitúa a los actos de gestión recaudatoria en su justa perspectiva de actos administrativos propiamente tales, insertos en un Sistema que es su globalidad jurídico-administrativa, cual el de Seguridad Social, y que el plus de singularidad que añade es el de parificarlos, en su tratamiento impugnatorio, con los actos de naturaleza tributaria, equiparando las cuotas (aquí nos referimos a esta modalidad de recurso y no a los demás del artículo 4 del Reglamento citado), en cuanto prestaciones patrimoniales públicas a las exacciones fiscales, y por ello reconduce su impugnación en vía administrativa previa a los Tribunales Económico-Administrativos, cuyas resoluciones serán después fiscalizables por este orden jurisdiccional”⁸⁶.

Asimismo, la naturaleza tributaria atribuida a las cuotas de la Seguridad Social se desprende de la doctrina del Tribunal Constitucional, según la cual “si bien en el sistema español actual, se mantienen características del modelo contributivo, no es menos cierto que a tenor del mandato constitucional... el carácter de régimen público de la Seguridad Social, su configuración como función del Estado y la referencia a la cobertura de situaciones de necesidad... implica que las prestaciones de la Seguridad Social... no se presenten ya... como prestaciones correspondientes y proporcionales en todo caso a las contribuciones y cotizaciones de los afiliados, y resultantes de un acuerdo contractual. El carácter público y la finalidad constitucionalmente reconocida del sistema de Seguridad Social supone que este se consigue como un

⁸⁵ BORRAJO DACRUZ, E., “La obligación jurídica de cotización” en “Estudios Jurídicos de Previsión Social”, Madrid, 1962, págs. 73 y ss. Sobre la consideración del seguro social como servicio público y la naturaleza de la cuota, ALONSO OLEA, M., “Instituciones de Seguridad Social”, Madrid, 1959; y “Los gravámenes fiscales de las rentas de trabajo”, Cuadernos de Política Social, 1954. Más reciente, PALOMAR OLMEDA, A. y LOSADA GONZALEZ, H., “La Jurisdicción ...”, ob. cit., pág. 69; ALARCÓN CARACUEL, M.R. y GONZÁLEZ ORTEGA, S., “La cotización a la Seguridad Social. La acción recaudatoria”, Compendio de Seguridad Social, Madrid, 1991, págs. 160 y 161; CUBAS MORALES, A., “El aplazamiento y el fraccionamiento en el pago de las deudas con la Seguridad Social”, RTSS, nº 16, octubre-diciembre, 1994, pág. 8, ALONSO OLEA, M. y TORTUERO PLAZA, J.L., “Instituciones de Seguridad Social”, Madrid, 1998, págs. 417 y ss.; LAIN DOMINGUEZ, A., “La Inspección de Trabajo y Seguridad Social”, Pamplona, 1999, págs. 277 a 282.

⁸⁶ En el mismo sentido SSTs, 28 de septiembre de 1990 (RJ 6860), 19 de julio de 1996 (RJ 6040) y 18 de noviembre de 1997 (RJ 7989).

régimen legal, en que tanto las aportaciones de los afiliados, como las prestaciones a dispensar, sus niveles y condiciones, vienen determinados no por un acuerdo de voluntades sino por reglas que se integran en el ordenamiento jurídico y que están sujetas a las modificaciones que el legislador introduzca" (STC 65/1987, de 21 de mayo, RTC 65)⁸⁷.

Igualmente expresivas son las sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia de Galicia y La Rioja de 29 de mayo de 1998 y 15 de junio de 1996 (RJCA 2000 y 872, respectivamente) que señalan que no se pueden reputar las cuotas como equivalentes a unas primas que darían derecho a la contraprestación de cobertura, "entendimiento que no responde hoy en día a la concepción legal derivada del artículo 41 de la Constitución, más próxima a la figura del impuesto, de modo que una cosa son las fuentes de financiación de las prestaciones del régimen público de Seguridad Social y otra el lucro de éstas que sólo alcanza a quienes, reuniendo los requisitos establecidos al respecto, se hallen en las situaciones de necesidad legalmente previstas para recibirlas, independientemente de que hayan contribuido o no a financiarlas mediante aportación de las cuotas que, en cada régimen del Sistema, prevean las normas de su ordenación. En este sentido, se ha manifestado el Tribunal Constitucional, en Sentencia 39/1992, de 30 de marzo (RTC 1992\39),... a cuyo tenor, <<aunque en el estado actual de la doctrina la naturaleza de la cuota de Seguridad Social es objeto de polémica, es innegable que el sistema de protección social se ha ido separando progresivamente del esquema contributivo y acercándose, de forma cada vez más próxima, al concepto de tributación en el que la existencia de las cuotas no autoriza a exigir un determinado nivel de prestaciones, ni su cuantía a repercutir en el nivel o contenido de las mismas>>".

Es precisamente la atribución a la cotización de naturaleza tributaria el factor que aproxima la recaudación de la Seguridad Social a la del Estado. "Resulta por lo tanto incuestionable la atracción que la normativa tributaria ejerce sobre la de la Seguridad Social en la materia de cotización hasta el punto de integrar definiciones de Seguridad Social con conceptos tributarios"⁸⁸.

b) La recaudación de capitales coste de rentas.

El RGRSS establece como objeto de la gestión recaudatoria de la Seguridad social, en el artículo 4.1.d), <<los capitales coste de renta y otras cantidades que deban ingresar las Mutuas de Accidentes de

⁸⁷ Véase la doctrina contenida en las SSTC 103/1983, de 22 de noviembre (RTC 103); 121/1983, de 15 de diciembre (RTC 121), 65/1987, de 21 de mayo (RTC 65), 134/1987, de 21 de julio (RTC 134), 97/1990, de 24 de mayo (RTC 97), y 39/1992, de 30 de marzo (RTC 39).

⁸⁸ LAIN DOMINGUEZ, A., "La Inspección de Trabajo y Seguridad Social", Pamplona, 1999, pág. 277. Este autor señala que pese a la <<vis atractiva>> de la normativa tributaria sobre la normativa en materia de cotización, el legislador en materia de Seguridad Social no ha procedido a crear los mismos instrumentos legales para combatir el fraude en la cotización que en materia tributaria para combatir el fraude fiscal, y cita una serie de supuestos en las páginas 278 a 282. Concluye que "todos los datos indicados permiten afirmar sin temor a equivocarnos que el Ordenamiento de la Seguridad Social se encuentra en franca desventaja para afrontar el fraude en las cotizaciones a la Seguridad Social respecto del fiscal para los tributos cuando aquéllas participan de una naturaleza tributaria y, no conviene olvidarlo, los déficits que se produzcan en el Sistema de la Seguridad Social deberán ser enjugados con impuestos lo que hace más inexplicable la actitud del legislador en la materia".

Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social y las empresas declaradas responsables de prestaciones por resolución administrativa>>.

Los artículos 89 a 91 regulan el proceder en la recaudación de este recurso, que se puede definir como la cuantificación de una cantidad garante del abono sostenido durante un período de tiempo incierto a un tercero titular de una prestación a cargo de un sujeto declarado responsable (Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales o empresa⁸⁹); cuantificación efectuada por la TGSS en virtud de una tabla de cálculo actuarial aprobada por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales⁹⁰.

La íntima relación que tiene el capital coste con la prestación que tiende a garantizar es evidente, interrelacionándose dos tipos de actos emanados de la Administración de la Seguridad Social cuya atribución jurisdiccional diverge: en primer lugar, el acto de declaración de responsabilidad a cargo de la Mutua o empresa por parte de la Entidad Gestora competente, cuya impugnación jurisdiccional debe conocer el Orden Social, y, en segundo término, los actos recaudatorios de la obligación económica declarada por la Entidad Gestora, cuya competencia ostenta la TGSS y cuyo régimen impugnatorio se enmarca dentro de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

La ambivalencia jurisdiccional ha sido, y es, palmaria, porque, como determina la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, “con la misma Ley de Bases del Sistema de la Seguridad Social se establece la concurrencia de la Jurisdicción Social y de la Contencioso-Administrativa sobre la materia en ella regulada y así... atribuye a la Jurisdicción de Trabajo las cuestiones suscitadas entre las Entidades Gestoras y las personas comprendidas dentro del campo de aplicación de la Ley y a la Contencioso-Administrativa las reclamaciones contra las dictadas por las Entidades Gestoras en materias que no afectan singularmente a los beneficiarios de la Seguridad Social”. Pero este criterio general “no excluye que al conocer ambas jurisdicciones sobre la misma materia... existan zonas en que las competencias concurren debiendo decidir cuál debe proceder, pues hay derechos y créditos de la Seguridad Social, cuyo reconocimiento está individualizadamente sometido al conocimiento de la Jurisdicción Social y ello porque implican el reconocimiento de prestaciones, materia indiscutida de esta jurisdicción. Y el supuesto de autos – declaración de responsabilidad

⁸⁹ Sobre los sujetos – Mutuas y empresas – a los que alcanza la obligación de ingresar el capital coste en la TGSS, véase STS 16 de octubre de 1990, RJ 8977, según la cual “esta norma – artículo 180 de la LPL de 1980 – ha de ser interpretada necesariamente en el sentido de que el mandato que en ella se contiene, alcanza únicamente a aquellas personas o entidades cuya responsabilidad en orden al pago de pensiones de la Seguridad Social se hace efectiva, normalmente, mediante la previa constitución en el correspondiente Servicio Común de la Seguridad Social del capital coste de la pensión de que se trate; es decir, que esta disposición sólo se ha de aplicar o bien a las Mutuas Patronales, o bien a los empresarios... Por consiguiente, no es posible aplicar este... artículo a aquellas otras entidades u organismos que hacen frente, de forma directa y propia, al pago de las pensiones que han de satisfacer, sin necesidad de cumplir ninguna clase de depósito a tal objeto, como pueden ser las Mutualidades de Previsión Social, fondos de pensiones, fundaciones laborales., etc.

⁹⁰ La Disposición Adicional cuarta del RGRSS dispone que “para la determinación del valor del capital coste de las pensiones que se causen por incapacidad permanente y muerte y supervivencia seguirán aplicándose las tablas de mortalidad y tasa de interés aprobadas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social – de Asuntos Sociales -, que se aplicarán, asimismo, a las liquidaciones de capital coste de las demás pensiones de las que hayan sido declarados responsables los empresarios.

empresarial – entra de lleno en esta zona limítrofe, pues la Resolución del INSS, en cuanto reconoce una prestación, es una actuación administrativa sujeta de lleno a la Jurisdicción Laboral y, desde otro punto de vista, en cuanto condena a la constitución de un capital coste a un empresario, se configura como acto de gestión recaudatoria que declara un recurso a cobrar” (Sentencia de 22 de enero de 1990, RJ 799)⁹¹.

La compleja urdimbre jurisdiccional ha venido a ser clarificada por la Sentencia de 23 de julio de 1998, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo⁹², cuya doctrina se puede resumir así, se distinguen dos situaciones, según la resolución que reconoce la prestación e imputa la responsabilidad del pago de la misma sea o no impugnada ante la Jurisdicción competente que es la Social:

- Cuando la resolución administrativa de la Entidad Gestora, que reconoce una prestación e imputa la responsabilidad del pago de la misma, no es impugnada ante la Jurisdicción Social, siendo firme por consentida, la TGSS efectuará los actos administrativos de liquidación y, en su caso, recaudación del capital coste de renta que se haya de ingresar en ésta y su impugnación solo procederá en cuanto a su cuantificación a través de los recursos administrativos y vía Jurisdiccional Contencioso-Administrativa que determine el RGRSS. Está, por tanto, vetada la discrepancia respecto de la resolución de la Entidad Gestora sobre la prestación y responsabilidad declarada, para cuya pretensión carece de competencia el Orden Contencioso-Administrativo, limitándose los motivos de impugnación al cálculo cuantitativo efectuado por la TGSS.
- Cuando la resolución administrativa de la Entidad Gestora sea impugnada ante la Jurisdicción Social, el Tribunal Supremo afirma que existe una prioridad lógica de esta Jurisdicción respecto de la Contencioso-Administrativa, pues “las prestaciones son la causa, y

⁹¹ Sobre la confusa separación de ambas Jurisdicciones, Social y Contencioso-Administrativa, respecto de los capitales coste de renta, véanse las Sentencias de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo de 12 de diciembre de 1986 (RJ 7357), 29 de marzo de 1988 (RJ 2401), 9 de marzo de 1990 (RJ 2037 y 2038), 23 de marzo de 1990 (RJ 2334), 10 de abril de 1990 (RJ 3447), 11 de mayo de 1990 (RJ 3464), 31 de julio de 1990 (RJ 6495), 25 de mayo de 1994 (RJ 5364), 10 de diciembre de 1994 (RJ 10085), 22 de abril de 1996 (RJ 3333), y 5 de noviembre de 1999. De la Sala 3ª, Sentencias de 10 de julio de 1996, recaída en el Recurso de Casación en Interés de la Ley nº 4013/1994, 17 de septiembre de 1996 (RJ 6771).

Declarando la incompetencia del Orden Contencioso-Administrativo, Sentencias de la Audiencia Nacional de 18 de junio de 1996 (RJCA 813), 8 de octubre de 1996 (RJCA 1455), 10 de diciembre de 1996 (RJCA 2144), 21 de enero de 1997 (RJCA 35).

En favor del Orden Social, Sentencias de la Sala de lo Social del TSJ de Galicia, de 3 de julio de 1996 (AS 2713), del TSJ de Extremadura, de 21 de julio de 1997 (AS 184), del TSJ de Galicia, de 26 de febrero de 1998 (AS 123), del TSJ de Navarra, de 23 de junio de 1998 (AS 2613).

Sobre el tema, puede consultarse, RIOS SALMERÓN, B., “La constitución de capitales coste de pensión: cuestiones de competencia judicial y de procedimiento adecuado”, AAVV, Derecho de la Seguridad Social, Madrid, 1993; LORENZO DE MEMBIELA, J.B., “La ejecución de sentencias en materia de Seguridad Social”, Pamplona, 1998, págs. 117 y ss. y bibliografía que cita.

⁹² STS 23 de julio de 1998, recaída en el Recurso de Casación en Interés de la Ley nº 3759/1997 formulado por la TGSS.

La sentencia de 17 de marzo de 1999 del Tribunal de Conflictos de Jurisdicción (BOE de 14 de abril), recaída en conflicto de jurisdicción nº 30/1998-T, señala, refiriéndose a la recaudación de capitales coste de renta, que “ha de entenderse... en el sentido de que se incluirán en la gestión recaudatoria (a efectos de su exclusión de la jurisdicción social) cuando en el debate no esté comprometida la prestación a favor del accidentado o sus causahabientes...”.

la liquidación y recaudación del capital coste sus efectos", siendo evidente que el acto de liquidación y recaudación quedará subsumido dentro de la ejecución de la sentencia Social, que competirá al Órgano Jurisdiccional Social según el artículo 117.3 de la Constitución y 2.1 de la LOPJ. Su competencia será plena respecto de este recurso de la Seguridad Social, tanto en cuanto a su procedencia, como en cuanto a su propia cuantía⁹³.

Por tanto, la íntima conexión del recurso constituido por los capitales coste de renta con la materia prestacional es clara, siendo atraídos al entorno jurisdiccional Social cuando se actúa ante este Orden discutiendo la resolución administrativa de la Entidad Gestora. Mas que la naturaleza jurídica del recurso a recaudar, lo que determina la Jurisdicción competente es la intervención o no del Orden Social previamente⁹⁴.

c) Reintegro de prestaciones indebidamente percibidas o deducidas.

El artículo 4.1 del RGRSS expresamente cita, en su apartado e), como objeto de recaudación por la TGSS, "los reintegros de prestaciones indebidamente percibidas". El artículo 102 del mismo texto incluye, además, "las indebidamente deducidas".

La regulación de los trámites recaudatorios de este recurso matiza que solamente pueden revisar la Entidad Gestora u Organismo competente sus actos propios cuando se trate de errores materiales o de hecho, los aritméticos o en el supuesto de que la revisión esté motivada por la constatación de inexactitudes u omisiones en las declaraciones del beneficiario. En otro caso, la Entidad Gestora deberá acudir para revisar sus actos declarativos de derechos al Juzgado de lo Social, conforme al artículo 145 de la LPL⁹⁵.

⁹³ La doctrina expuesta parece contradecir lo dispuesto en el artículo 91.2 del RGRSS, según el cual "la formulación de la demanda ante el Juzgado de lo Social contra la resolución de la Entidad Gestora que decida sobre la reclamación previa no impedirá a la TGSS continuar su procedimiento recaudatorio incluso en vía ejecutiva hasta la notificación de la sentencia recaída, salvo que el Juzgado de lo Social acordase antes, a instancias del actor, la suspensión del procedimiento administrativo y sin perjuicio, en todo caso, de que aquélla deba ejercitar los derechos y cumplir las obligaciones que le correspondan para el cumplimiento voluntario o, en su caso, forzoso, sea provisional o sea definitivo, de cualquiera otra resolución judicial dictada al respecto".

⁹⁴ La intervención del Orden Social y su *vis atractiva* respecto del Contencioso-Administrativo tiene efectos añadidos, como, por ejemplo, la aplicación de las normas procesales laborales sobre ejecución de sentencias. Este es el caso de la aplicación del plazo de un año que señala el artículo 241.2 de la LPL para instar la ejecución de las sentencias sociales para la recaudación de los capitales coste de renta. La STS 27 de octubre de 1997, Recurso nº 1210/1997, recaída en Unificación de Doctrina, señala que "en conclusión, siendo la acción ejecutiva una acción distinta de la declarativa y estableciendo el artículo 241.2 de la LPL que <<en todo caso>>, sin exclusión de la materia de Seguridad Social, el plazo para reclamar el cumplimiento de las obligaciones de entregar sumas de dinero será de un año, ... como también en supuestos análogos se ha efectuado por esta Sala (entre otras, STS/IV 20-X-1997 – Recurso 690/97)".

⁹⁵ Sobre la atribución de la reclamación, ALONSO OLEA M. y MIÑAMBRES PUIG, C., "Derecho Procesal del Trabajo", Madrid, 1999, págs. 239 a 241.

Además de los supuestos citados de reclamación, se regula un procedimiento para proceder a la devolución de lo indebidamente percibido por medio de descuentos en las prestaciones de Seguridad Social de que sea titular el deudor. Su regulación está contenida en el Real Decreto 148/1996, de 5 de febrero, por el que se regula el procedimiento especial de reintegro de las prestaciones de la Seguridad Social indebidamente percibidas; el Real Decreto 1506/2000, de 1 de septiembre, de modificación del anterior; y el Real Decreto 1134/1997, de 11 de julio, por el que se regula el procedimiento de reintegro de percepciones indebidas y otras normas en materia de clases pasivas.

El artículo 102 del RGRSS distingue según estemos en el primer supuesto o en el segundo, a saber, si declarada la procedencia de la devolución de prestaciones indebidamente percibidas o deducidas por la Entidad Gestora u Organismo competente – y no impugnada ante la Jurisdicción Social, debe entenderse –, la TGSS instará a los sujetos responsables del pago el ingreso de su importe (sin perjuicio de los reintegros por descuento o deducciones, que procedan) por medio de la correspondiente *reclamación de deuda*, iniciándose automáticamente la vía de apremio transcurridos los plazos reglamentarios. Si declarada la procedencia de la devolución por una sentencia – del Orden Social, claro está –, la recaudación de la cantidad a devolver habrá de hacerse por medio de la ejecución judicial de la sentencia, es decir, por el Organo Jurisdiccional Social.

Así estructuradas las vías recaudatorias, debe entenderse que, en caso de que la resolución administrativa que declare la procedencia de la devolución de la prestación indebidamente percibida o deducida, en los casos en los que proceda, no sea impugnada ante la Jurisdicción Social, el *iter* recaudatorio será asumido por la TGSS por los cauces del RGRSS. En el supuesto de que sea recurrida tal resolución ante el Juzgado de lo Social, debe considerarse que el criterio imperante será el adoptado para el caso de que la declaración sea efectuada por sentencia (lo que sucede en la revisión de actos declarativos de derechos por el Juzgado de lo Social conforme al artículo 145 de la LPL). En este caso, la recaudación de la cuantía a devolver también se hará por medio de la ejecución judicial de la sentencia que recaiga en la impugnación de la resolución administrativa.

De ello se desprende que la impugnación de los actos de gestión recaudatoria ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa solo tendrá lugar cuando la resolución de la Entidad Gestora, cuando proceda, no sea impugnada ante la Jurisdicción Social y el procedimiento recaudatorio sea asumido por la TGSS. Aun en este caso, los motivos de impugnación deberán limitarse a los concretos actos administrativos de liquidación y recaudación de la cantidad, nunca a su procedencia.

Este esquema recaudatorio, que el RGRSS pormenoriza y que tiene un gran parecido con la recién expuesta recaudación de capitales coste, debe tener en cuenta la constante jurisprudencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo.

Desde la Sentencia de 20 de julio de 1990 (RJ 6444), que recoge el criterio adoptado en Sala General de 18 de julio de 1990, la Sala de lo Social del Tribunal Supremo ha afirmado que “en bloque por tanto hay que mantener la competencia de este orden cuando los litigios afectan a controversias incluidas en el artículo 1.4 de la LPL y desde luego los

Sobre la materia, consúltense, ALONSO OLEA, M., “Sobre la revocación de los actos de reconocimiento de prestaciones de Seguridad Social”, REDT, nº 51, 1992; ORDEIG FOS, J.M., “Reintegro de prestaciones indebidas. Orden jurisdiccional competente: el artículo 144 de la Ley de Procedimiento Laboral y el principio de respeto a los propios actos”, AL, nº 22 y 23, 30 mayo-5 junio y 6-12 junio, respectivamente, 1994; ROMERO DE BUSTILLO, S., “Facultades revisoras de pensiones y/o de sus respectivas cuantías por parte de las entidades gestoras. La devolución de lo indebidamente percibido”, REDT, nº 66, julio-agosto, 1994; VICENTE PALACIO, A., “La obligación de reintegro del importe de las prestaciones indebidamente percibidas: La cuestión del alcance temporal de la obligación restitutoria”, TS, nº 84, 1997.

que afectan a la controversia básica que define esta competencia: el conflicto sobre las prestaciones. Esta conclusión está referida a aquellos supuestos en que el acto declarativo de que trae causa la recaudación no ha sido impugnado ante el orden social, pues cuando esta impugnación se ha producido es desde luego incuestionable la competencia y su carácter pleno". Se atribuye la materia prestacional en bloque al Orden Jurisdiccional Social, tanto en su aspecto declarativo como en la recaudación de prestaciones⁹⁶.

Consideramos, a este respecto, que la línea divisoria entre la Jurisdicción Social y Contencioso-Administrativa se sitúa en idéntica ubicación que en la recaudación de capitales coste, radicando el conocimiento de la segunda respecto de los actos recaudatorios de la TGSS derivados de resoluciones administrativas no impugnadas ante la Jurisdicción Social, cuando éstas sean procedentes y limitados los motivos de impugnación a los estrictos aspectos cuantitativos de los actos liquidatorios y recaudatorios⁹⁷.

⁹⁶ ALONSO OLEA M. y MIÑAMBRES PUIG, C., "Derecho Procesal del Trabajo", Madrid, 1999, págs. 54 y 56, "... el bloque de esta atribución jurisdiccional está formado por los <<pleitos>> sobre prestaciones.

Son ejemplo de esta doctrina las Sentencias del Tribunal Supremo de 31 de julio de 1990 (RJ 6495) y 26 de abril de 1991 (RJ 3389); las Sentencias de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 18 de junio de 1996 (RJCA 812 y 813), 8 de diciembre de 1996 (RJCA 1455), 10 de diciembre de 1996 (RJCA 2144 y 2145), 21 de enero de 1997 (RJCA 35); y la Sentencia del TSJ de Galicia de 26 de febrero de 1998 (AS 123).

La afirmación general de la competencia del Orden Social para conocer de cualquier asunto sobre prestaciones también se contiene, SSTs 23 de febrero de 1995 (RJ 1250), 16 de marzo de 1995 (RJ 2017), 22 de mayo de 1995 (RJ 3994), 13 de junio de 1995 (RJ 4897), 21 de junio de 1995 (RJ 5215), 9 de octubre de 1995 (RJ 7675), 29 de diciembre de 1995 (RJ 9850). Sobre reintegro de prestaciones indebidas, SSTs 3 de mayo 1995 (RJ 3742), 5 de junio de 1995 (RJ 4755), 8 de marzo de 1995 (RJ 1752), 30 de octubre de 1995 (RJ 8241), 14 de noviembre de 1995 (RJ 8407). Sobre revisión de actos declarativos de derechos, SSTs 18 de abril de 1995 (RJ 3262), 9 de junio de 1995 (RJ 6349), 6 de octubre de 1995 (RJ 7585), etc.

⁹⁷ Completa el análisis del reintegro de prestaciones indebidas la referencia a las normas sobre Gestión Financiera de la Seguridad Social, que vienen a complicar, en cierta manera, la interrelación de las Jurisdicciones Social y Contencioso-Administrativa. El Real Decreto 1391/1995, de 4 de agosto, por el que se aprueba el RGGFSS, prevé el abono de prestaciones de la Seguridad Social a los beneficiarios a través de entidades financieras colaboradoras. La Orden de 22 de febrero de 1996, para la aplicación y el desarrollo del anterior, dispone en su apartado 17.1.b) que la entidad financiera, cuando abone la prestación en cuenta corriente o libreta ordinarias, "deberá hacerse responsable de la devolución a la TGSS de las mensualidades que pudieran abonarse, correspondientes al mes o meses siguientes al de la fecha de extinción, por fallecimiento, del derecho de la prestación de que se trate, sin perjuicio del derecho de la entidad financiera a repetir el importe de las prestaciones devueltas a la TGSS de quienes las hubieren percibido indebidamente", y, todo ello, sin perjuicio del derecho de la Seguridad Social a descontar el importe de las prestaciones indebidamente percibidas o a exigir su reintegro directamente a quienes las hubieren percibido indebidamente en los términos establecidos con carácter general, con los efectos procedentes respecto de la entidad financiera que las hubiere devuelto a la TGSS.

Esta responsabilidad de la entidad financiera para con la Seguridad Social tiene una naturaleza no bien definida (se ha llegado a tildar de *contrato de mandato* el encargo de la primera para el abono de las prestaciones), declarándose competente para conocer de la reclamación a las entidades financieras de las prestaciones indebidamente abonadas tanto la Jurisdicción Civil como la Social y la Contencioso-Administrativa.

Interesante doctrina contiene la sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 17 de abril de 1999, Ponente Sr. Rodríguez Arribas, sobre la naturaleza jurídica de la relación que une a las entidades colaboradoras con la Administración Tributaria en la recaudación de los Tributos, por la analogía con el supuesto que se comenta. Se afirma que es de carácter administrativo contractual y no tributario; esto es, que la entidad colaboradora debe responder ante su mandante como lo hace un administrador, sin constituir al banco en obligado tributario de la deuda. La entidad colaboradora tan solo es una mandataria de la Hacienda Pública distinta de los órganos administrativos de la mandante.

Sobre el caso concreto del abono indebido de prestaciones de Seguridad Social por una entidad financiera o *retrocesión de pensiones abonadas indebidamente*, la STS de 3 de marzo de 2000, Sala 3ª, La Ley 14 de marzo de 2000, señala que "... estas entidades..., cuando se produce el abono de pensiones en cuenta corriente o libreta de ahorros ordinaria, de titularidad del perceptor, se hacen responsables de

La Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de MFAOS, ha modificado el artículo 45.3 de la LGSS en el sentido de reducir de cinco a cuatro años el plazo de prescripción de la obligación de reintegrar las prestaciones indebidamente percibidas, “a fin de equipararlo al plazo aplicable en esta misma materia en el ordenamiento tributario”, según reza su Exposición de Motivos.

d) Sanciones por infracciones en materia de Seguridad Social.

Se incluye en el artículo 4.1.i) del RGRSS, como objeto del procedimiento recaudatorio de la Seguridad Social, la recaudación del importe de las sanciones que se impongan por infracciones de las normas de Seguridad Social.

Confluyen en este recurso dos clases de actos diferentes, por un lado, la resolución administrativa sancionadora, y, por otro, la resolución administrativa recaudadora de la sanción económica impuesta⁹⁸.

En la primera, la Administración sancionadora aparece como órgano del Estado a quien éste confía la potestad sancionadora, mientras que, en la segunda, se ejercita un acto propio de gestión⁹⁹.

Aunque tradicionalmente se ha atribuido al Orden Jurisdiccional Contencioso-Administrativo la impugnación de las sanciones impuestas por infracciones en materia de Seguridad Social, al amparo de la anterior LISOS de 1988, con algunas excepciones que permitían la entrada del Social¹⁰⁰, la Disposición adicional quinta de la Ley 29/1998,

la devolución a la TGSS de las mensualidades que pudieran abonarse correspondientes al mes o meses siguientes a la fecha de extinción, por fallecimiento, del derecho de prestación de que se trate. Constituye, por tanto, una obligación derivada de una previsión normativa cuyo régimen no puede construirse al margen o con independencia de las previsiones relativas a la Seguridad Social y a su gestión recaudatoria... Y si no cabe duda de que el plazo de prescripción de la obligación de éstos – quienes se beneficiaron del pago indebido – es... de 5 años, no cabe sostener que sea mayor el de la obligación, normativamente impuesta, a quienes intervienen como meros intermediarios o colaboradores en el pago que resulta indebido...”. Cuatro años hay que entender después de la modificación operada por el artículo 24 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de MFAOS.

Pese a la anterior, la STSJ del País Vasco de 25 de febrero de 2000, Rº Contencioso-Administrativo nº 4336/1996, afirma que “la responsabilidad exigida... deriva de la vinculación existente entre la Caja como entidad pagadora y la Tesorería (TGSS), conforme a las previsiones de la Orden de – 22 de febrero de 1996 – dictada para la aplicación y desarrollo del Reglamento General de la Gestión Financiera de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 1391/1995, de 4 de agosto, y como quiera que no se prevé un plazo específico de prescripción para dicha obligación, nacida en el concreto marco de la relación entre la Tesorería y la entidad financiera, hemos de estar al establecido con carácter general en el artículo 1964 del Cc, es decir, quince años, no transcurrido éste, no cabe alegar la prescripción de la deuda”.

⁹⁸ Respecto de la primera, el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la LISOS, y, de la segunda, los artículos 4 y 95 del RGRSS.

⁹⁹ STS, Sala de lo Social, Casación para la Unificación de Doctrina, 23 de septiembre de 1992 (RJ 8451), en la que se analiza la Jurisdicción competente para conocer de una resolución sancionadora del INSS, por la que se sanciona a un pensionista y se le reclama la sanción económica impuesta, y se declara que el Orden Social de la Jurisdicción es incompetente para conocer de las sanciones impuestas al amparo de la Ley 8/1988, viniendo atribuido su conocimiento al Orden Contencioso-Administrativo, estimando la competencia del primero de dichos órdenes para conocer del reintegro de prestaciones.

¹⁰⁰ El artículo 79 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de MFAOS, de acompañamiento a la de Presupuestos Generales del Estado para 1997, con la rúbrica *Competencia jurisdiccional*, estableció que “serán recurribles ante los órganos jurisdiccionales del Orden Social”, entre otras, las resoluciones de la Entidad Gestora “relativas a la imposición de sanciones a los trabajadores por infracciones leves y graves” en materia de protección por desempleo. Téngase en cuenta que las infracciones leves y graves se

de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en la redacción dada a la misma por la adicional vigésima cuarta de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, ha modificado el artículo 3 de la LPL de 1995, en el sentido de atribuir a los Organos Jurisdiccionales del Orden Social las pretensiones sobre “las resoluciones administrativas relativas a la imposición de cualesquiera sanciones por todo tipo de infracciones de orden social”, con la excepción de las que tengan por objeto actos de gestión recaudatoria (como son, entre otras, las *actas de liquidación y de infracción*).

Se afirma que este precepto (el artículo 3.2.a) de la LPL) rompe “con una exclusión inveterada a favor de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que conserva la suya en cuanto a la impugnación de las <<actas de liquidación y de infracción>> de Seguridad Social (materia muy próxima a la recaudatoria lo que explica la excepción), en virtud del apartado 1.b), al que el apartado 2.a) remite”¹⁰¹.

“La modificación del apartado a) - del artículo 3.2 de la LPL - es verdaderamente espectacular. Los que nos ocupamos de esta materia habíamos dicho sin vacilar que <<la jurisdicción competente por razón de la materia [para conocer de los recursos “contra las resoluciones administrativas sancionadoras”] es la contencioso-administrativa, por determinación expresa del artículo 3.a) LPL; interpretamos, pues ... que el acto sancionador era, como sigue siendo, <<acto de Administración Pública sujeto al derecho administrativo en derecho laboral>>”, y, pese a serlo, la Jurisdicción para conocer se traspasa de la contencioso-administrativa a la social¹⁰².

Conforme al artículo 95 del RGRSS, el acto de gestión recaudatoria de la sanción se efectúa por la TGSS por medio de la correspondiente *reclamación de deuda*, una vez que sea comunicada la resolución sancionadora definitiva en vía administrativa, se haya practicado o no simultáneamente *acta de liquidación*, si el sancionado no ha satisfecho el pago. Transcurrido el plazo señalado en el apartado 2 de este artículo, si no se satisface la deuda, se inicia automáticamente la vía ejecutiva.

En este recurso encontramos la misma problemática sobre el Orden Jurisdiccional competente para conocer de las impugnaciones frente a los actos recaudatorios que en los capitales coste y en las prestaciones. Máxime al atribuir al Orden Social el conocimiento de las impugnaciones que se deduzcan frente a las resoluciones administrativas sancionadoras.

Solo cuando la resolución sancionadora no sea impugnada, los actos recaudatorios posteriores serán de plena atribución a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, siendo solo posible la impugnación de los actos de gestión recaudatoria mas ninguna posibilidad de revisar la sanción.

sancionaban por la Entidad Gestora, mientras que las muy graves se sancionaban por la autoridad administrativa.

¹⁰¹ ALONSO OLEA, M. y MIÑAMBRES PUIG, C., “Derecho Procesal del Trabajo”, Madrid, 1999, pág. 71.

¹⁰² ALONSO OLEA, M., “Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998”, Comentario a la Disposición Adicional Quinta, Edición Especial del número 100 de la Revista Española de Derecho Administrativo, Madrid, 1999, págs. 944 y 945.

Mayores problemas presenta el hecho de que se aúne en una misma resolución la imposición de la sanción y la reclamación de la cantidad a que esta se contrae, caso frecuente en el supuesto de las sanciones que implican pérdida de prestaciones (con devolución de las indebidamente percibidas), en cuyo caso, cobra primacía el Orden Social tanto para la impugnación de la imposición de la sanción, como para la reclamación de lo indebidamente percibido¹⁰³.

Desde luego, el Orden Contencioso-Administrativo será plenamente competente para la revisión de las *actas de liquidación e infracción*.

e) Recargos de prestaciones del artículo 123 de la LGSS.

No enumerado este recurso expresamente en el artículo 4 del RGRSS, se incluye en el artículo 96 la recaudación de los recargos de prestaciones económicas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales originados por falta de medidas de seguridad e higiene en el trabajo, conforme a lo previsto en el artículo 123 de la LGSS.

De conformidad con este artículo, las resoluciones de la Entidad Gestora (INSS) en las que se declare la procedencia del recargo, se comunicarán a la TGSS para su recaudación mediante la correspondiente *reclamación de deuda*, y ello aun cuando dichas resoluciones no sean definitivas en vía administrativa o estén sujetas a impugnación ante la Jurisdicción competente, que es la Social. Transcurrido el plazo que se estipula en esta norma, se iniciará automáticamente la vía ejecutiva. Esta inmediata ejecutividad tendrá su ajuste, con las devoluciones correspondientes, si se redujeren o anularen los derechos reconocidos en la resolución administrativa inicial.

Merece comentario el presente objeto de recaudación de la Seguridad Social, porque las resoluciones de la Entidad Gestora son revisables ante la Jurisdicción Social, tanto respecto de su procedencia como de su cuantía, presentando una íntima conexión con la prestación que se recarga.

Por su carácter netamente punitivo o sancionador¹⁰⁴, la Jurisprudencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo se ha pronunciado en el sentido de denegar la responsabilidad subsidiaria de la Entidad Gestora, por estimar que “el recargo de prestaciones por falta de medidas de seguridad tiene un carácter sancionador que hace intransferible la correspondiente responsabilidad por actuación culpable”¹⁰⁵.

¹⁰³ La vigente LISOS de 2000 señala en su artículo 48.4 que “la imposición de sanciones por infracciones leves y graves de los trabajadores, en materia de empleo, formación profesional, ayuda para el fomento del empleo, Seguridad Social y protección por desempleo, corresponde a la entidad gestora de la Seguridad Social u organismo público de colocación competente; la de las muy graves a la autoridad competente, a propuesta de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social”.

¹⁰⁴ Sobre la naturaleza del recargo, ALONSO OLEA, M. y TORTUERO PLAZA, J.L., “Instituciones de ...”, ob. cit., págs. 137 y siguientes, y la extensa cita de bibliografía en la nota al pie nº 247; PURCALLA BONILLA, M.A., “Notas sobre la naturaleza jurídica del Recargo de Prestaciones por incumplimiento de medidas de seguridad e higiene en el trabajo”, RTSS, nº 18, abril-junio, 1995, págs. 69 y ss.

¹⁰⁵ STC 158/1985, de 26 de noviembre, y, sobre esta, ALONSO OLEA, M., “Jurisprudencia constitucional sobre Trabajo y Seguridad Social”, 1986, tomo III, pág. 230. SSTs de 8 de abril de 1993 (RJ 1714), 16 de noviembre de 1993 (RJ 9069), 31 de enero de 1994 (RJ 398), 7 de febrero de 1994 (RJ 809), 12 de

De esta forma, estimamos que, pese a la redacción del RGRSS, la competencia plena del Orden Social de la impugnación de la resolución que determine el recargo como sobre la cuantía, así como los factores confluientes de estar íntimamente ligado a la prestación que se recarga y el no adelanto ni abono subsidiario del mismo por la Entidad Gestora, ejercerá *vis atractiva* respecto del cauce fijado por el primero, atrayendo su recaudación a través de la ejecución de la sentencia que recaiga.

- Los demás recursos que integran el objeto de la gestión recaudatoria de la Seguridad Social.

Recursos adicionales también previstos por el RGRSS, cuyas reclamaciones atribuye a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa una doctrina relativamente pacífica, son:

1º.- Los incluidos en el artículo 4, apartado 1:

- a) Aportaciones que deban efectuarse a favor de la Seguridad Social en virtud de norma o concierto que tenga por objeto la dispensación de atenciones o servicios que constituyan prestaciones de la Seguridad Social (artículo 4.1.b del RGRSS)¹⁰⁶.
- b) Aportaciones de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales y de las empresas que colaboren en la gestión para el sostenimiento de los Servicios Comunes y Sociales y de contribución a los demás gastos generales y a la satisfacción de las exigencias de la solidaridad nacional (artículos 4.1.c, 87 y 88 RGRSS)¹⁰⁷.

Las de las Mutuas se efectúan por compensación¹⁰⁸ con las primas que la TGSS recauda mensualmente para ellas (o de cualquier otro crédito que adeude a aquéllas). Las de las empresas se aportan juntamente con las cuotas que deban abonar, corriendo la misma suerte recaudatoria que éstas.

febrero de 1994 (RJ 1030), 28 de julio de 1995 (RJ 6345), y Sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia de La Rioja de 13 de diciembre de 1992 (AS 5411), de Madrid de 8 de marzo de 1994 (AS 1148), 24 de junio de 1994 (AS 2742), y de Cataluña de 8 de julio de 1994 (AS 3032).

¹⁰⁶ La recaudación de este recurso no tiene desarrollo ni en el RGRSS, ni en la Orden de 26 de mayo de 1999, ni en el RGCLSS.

¹⁰⁷ En general, sobre Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, pueden consultarse, FERNANDEZ DOMINGUEZ, J.J., "Responsabilidad de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales", Madrid, 1995; TRUJILLO CABRERA, A., "El marco jurídico de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales", Madrid, 1995; ESCUDERO RODRIGUEZ, R., "El Reglamento sobre colaboración de las Mutuas de Accidentes de Trabajo. Medidas Laborales y de Seguridad Social en el Real Decreto Ley 12/1995, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera", RL, nº 5, 8 marzo 1996; RUIZ-LARREA ARANDA, P., "Las funciones atribuidas a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social en materia de gestión y control de la prestación económica de incapacidad temporal derivada de contingencias comunes", Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales nº 4, 1997, págs 111 y ss.; BLASCO LAHOZ, J.F., "Las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales", Valencia, 1998; ALONSO OLEA, M. y TORTUERO PLAZA, J.L., "Instituciones de...", ob. cit., pág. 390.

¹⁰⁸ El RGRSS emplea la expresión "deduciendo su importe", pero en realidad es un mecanismo de compensación, a no confundir con el *procedimiento de deducción de deudas* con el Sector Público.

En uno u otro caso, de no resultar posible la compensación o el ingreso conjunto con las cuotas, la TGSS procederá a reclamar el importe por medio de *reclamación de deuda* y, en caso de impago, se procederá por la vía de apremio.

- c) Los reintegros de los préstamos que tengan carácter de inversión social (artículos 4.1.f y 98 RGRSS).

El prestatario debe reintegrar el préstamo conforme a las estipulaciones del contrato, en otro caso, la TGSS expedirá la correspondiente *reclamación de deuda* del capital pendiente y de los intereses, según las condiciones de aquél, iniciándose automáticamente, en caso de impago, la vía de apremio. Y ello aun cuando el préstamo esté constituido con garantía hipotecaria, pues, a tenor del artículo 34.3 de la LGSS, “si el cumplimiento de la deuda con la Seguridad Social estuviere garantizado mediante ... hipoteca..., se procederá en primer lugar a ejecutarla, lo que se realizará en todo caso por los órganos de recaudación de la Administración de la Seguridad Social, a través del procedimiento administrativo de apremio”; artículo desarrollado en el artículo 115 del RGRSS.

Pese a la claridad del precepto, y llegados a la fase de ejecución de la garantía, se presentan ciertas dudas a la hora de emplear la vía de apremio frente al prestatario, declarándose competente la Jurisdicción Civil también para conocer de la ejecución de las garantías hipotecarias constituidas a favor de la Administración¹⁰⁹.

- d) El importe de las aportaciones en concepto de descuentos de la industria farmacéutica a la Seguridad Social y el importe de las sanciones económicas previstas en el correspondiente Convenio (artículos 4.1.g y 94 RGRSS).

El plazo de ingreso será el que señale el Convenio, que, incumplido, según el artículo 94 RGRSS, dará lugar a la compensación (pese a que se emplee el término deducción) de la deuda más el recargo de las cantidades que se deban al laboratorio por suministros directos a Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social o de otros créditos. Caso de no indicar el Convenio plazo para el pago, la TGSS expide

¹⁰⁹ Puede consultarse la doctrina contenida en la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, Recurso de Casación nº 1211/1992, en la que se afirma, en un supuesto de impago de un préstamo de carácter social efectuado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en el que se ordenó la iniciación del procedimiento administrativo de cobro en período voluntario primero y en vía de apremio después, que los préstamos administrativos garantizados con hipoteca deben ejecutarse judicialmente (Jurisdicción Civil): “no es cierto que todo acreedor de un crédito garantizado con hipoteca pueda hacer caso omiso de este derecho real, ni aun tratándose de la Administración, al pretender el reintegro de lo reclamado tras la resolución de este contrato administrativo, y ello porque si para los ciudadanos, para los particulares en general – para los administrados – el artículo 1447 de la LEC prescribe que, en su calidad de acreedores, si hubiere bienes dados en prenda o hipoteca especialmente se procederá contra ellos en primer lugar; en armonía con la preferencia que a los créditos hipotecarios otorgan los artículos 1923 y 1927 del C.c., para la Administración el artículo 131 de la LGT y el Reglamento General de Recaudación, establecen claramente, que en la vía de apremio se guardará el orden establecido en el artículo 1447 de la LEC. Lo cual está en perfecta armonía con la esencia y finalidad de todo préstamo hipotecario, en el que no sólo se establecen garantías para el acreedor sino también para el deudor”.

Guarda similitud lo expuesto con lo establecido en el RGRSS, ya que pese a la claridad de lo dispuesto en los artículos 34.3 de la LGSS y 115 del propio RGRSS, el artículo 118 de éste remite al 1447 de la LEC en el orden de prelación a observar en los embargos.

reclamación de deuda. Subsistente la deuda, se procederá por vía ejecutiva.

El INSALUD y la Industria Farmaceutica Española han suscrito el Acuerdo Marco de 22 de enero de 1998, en el que se señala una serie de aportaciones que han de efectuar los laboratorios a la Seguridad Social en función de su volumen de ventas¹¹⁰.

Aun cuando el artículo 4 del RGRSS cita este recurso dentro del objeto de la gestión recaudatoria de la Seguridad Social (y se regula en el artículo 94), surge la duda de si efectivamente puede calificarse de tal. La duda es razonable si analizamos la cuestión a la luz del *principio de afectación de los ingresos* que inspira la gestión recaudatoria del Sistema tras la separación de fuentes de financiación, principio en virtud del cual los ingresos están inicialmente predeterminados a la financiación de determinadas contingencias (y dada la innegable relación de la prestación farmaceutica con la asistencia sanitaria, financiada mediante aportaciones del Estado al Presupuesto de la Seguridad Social)¹¹¹.

- e) Los premios de cobranza o gestión que se deriven de la recaudación de cuotas u otros conceptos para Organismos y Entidades ajenos a la Seguridad Social (artículos 4.1.h y 99 RGRSS).

Aunque las cuotas u otros conceptos que se recaudan por la TGSS para entidades ajenas no son recursos de la Seguridad Social, sí lo son los premios de cobranza o gestión, o compensación económica, que estas entidades han de abonar a la Seguridad Social por la gestión recaudatoria.

¹¹⁰ La naturaleza de las aportaciones de los laboratorios a la Seguridad Social en virtud del Acuerdo Marco de 22 de enero de 1998 está siendo objeto de debate jurídico en los Recursos Contencioso-Administrativos que se han planteado por aquéllos frente a las reclamaciones de deuda expedidas por la TGSS en los casos de impago. Hasta el momento presente se han dictado las siguientes sentencias: 4 de enero de 2000 y 25 de mayo de 2000 del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 7, P.A. nº 131/1999 y P.O. nº 60/1999, respectivamente; 15 de febrero de 2000 y 22 de junio de 2000 del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 6, P.O. nº 48/1999 y P.A. nº 97/2000, respectivamente; dos sentencias de 25 de julio de 2000 del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 3, P.O. 276/1999 y 465/1999, respectivamente. En todas ellas se desestima el recurso interpuesto y se afirma que "el carácter de Ingreso Público y de recurso del sistema que ha de predicarse de las aportaciones de la Industria Farmaceutica derivadas del Acuerdo suscrito el 22 de enero de 1998 surge de lo dispuesto específicamente en el artículo cuarto, número uno, letra g del Real Decreto 1637/1995, de 6 de octubre, por el que se aprueba el RGRSS, en el que hace referencia al <<importe a que asciendan las aportaciones en concepto de descuentos, general y complementario, de la industria farmaceutica a la Seguridad Social>>" y, por tal razonamiento, procede que la TGSS recaude dichos conceptos.

¹¹¹ Cabría también pensar si el presente recurso presenta alguna similitud con los establecidos en la Disposición Adicional vigésima segunda de la LGSS. Esta Disposición, recogiendo el contenido de la Disposición Adicional vigésima segunda de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1994, en la línea iniciada por la Ley de Presupuestos para 1993, y conforme a lo dispuesto en la Ley General de Sanidad, Ley 14/1986, de 25 de abril, establece que los ingresos económicos que se produzcan en los centros del INSALUD, como consecuencia de venta de bienes y servicios prestados a terceros, no se considerarán ingresos de la Seguridad Social. Dichos recursos serán reclamados por el INSALUD en nombre y por cuenta de la Administración General del Estado para su ingreso en el Tesoro Público a través del procedimiento regulado en el Real Decreto 450/1995, de 24 de marzo, pero la finalidad de los mismos es generar un crédito para destinarlo a cubrir gastos de funcionamiento (excepto gastos de personal) y de inversión de reposición de las instituciones sanitarias, así como a atender objetivos sanitarios y asistenciales. A tal efecto, la TGSS abrirá una cuenta por cada centro del INSALUD que pueda generar estos recursos para que el Tesoro Público transfiera los importes del citado crédito.

Nada tienen que ver estos recursos, que la LGSS se encarga de especificar que no lo son de la Seguridad Social, con las aportaciones por descuentos de la industria farmaceutica.

Dicho concepto ha de fijarse en el correspondiente convenio que se celebre, y se deducirá por la TGSS minorando lo recaudado para la entidad u organismo antes de ingresarlo en las cuentas de éste¹¹².

- f) Las aportaciones por ayudas equivalentes a jubilaciones anticipadas o para ayudas previas a las jubilaciones ordinarias (artículos 4.1.j y 100 del RGRSS) .

Se diferencian dos supuestos: las aportaciones de las empresas no sujetas a planes de reestructuración (aportaciones por ayudas equivalentes a jubilaciones anticipadas) y las de las empresas sujetas a dichos planes (aportaciones por ayudas previas a las jubilaciones ordinarias)¹¹³.

En el primero, se han de efectuar en la forma que determine la resolución que las conceda y, en caso de impago, la TGSS efectuará la correspondiente reclamación de deuda con posterior incidencia automática en la vía ejecutiva. En el segundo, en la manera que disponga el Real Decreto de Reconversión o, en su defecto, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, equiparándose estas aportaciones a cuotas de Seguridad Social.

- g) El importe de los recargos e intereses, cuando procedan, respecto de los conceptos enumerados en este artículo 4.1 (artículos 4.1.k y 97 del RGRSS).

Los recargos serán el de mora o apremio, según la fase del procedimiento, y los intereses, el legal del dinero o de capitalización, dependiendo de los casos. Se liquidan y recaudan conjuntamente con la deuda principal.

- h) Cualesquiera otros ingresos de la Seguridad Social que tengan el carácter de ingresos de derecho público y no sean frutos, rentas u

¹¹² El artículo 99 del RGRSS, en su apartado 2, se refiere, además de la recaudación de los premios de gestión o cobranza que se deriven de la recaudación de recursos ajenos de la Seguridad Social, a la recaudación contraprestaciones e indemnizaciones que procedan en los contratos administrativos celebrados con las Entidades Gestoras y la TGSS, recurso del todo distinto del recogido en el apartado 1. El pago debe efectuarse en la forma que señalen las Clausulas del mismo, en otro caso, la TGSS procederá primero a la reclamación de la deuda y después se incidirá automáticamente en la vía ejecutiva, con ejecución prioritaria de las garantías constituidas. Este apartado tiene su base en la regulación general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y en el artículo 29 de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de MFAOS.

¹¹³ Llamamos la atención sobre la distinción terminológica entre “ayudas equivalentes a jubilaciones anticipadas” y “ayudas previas a las jubilaciones ordinarias”: mientras que el RGRSS de 1991 solamente hacía referencia a las “ayudas equivalentes a jubilaciones anticipadas”, el artículo 100 del RGRSS de 1995 emplea las dos fórmulas para distinguir las aportaciones de empresas no sujetas y sujetas a planes de reestructuración, respectivamente. Esta distinción se origina por la Orden de 5 de octubre de 1994 por la que se regula la concesión de ayudas, previas a la jubilación ordinaria en el Sistema de la Seguridad Social, a trabajadores afectados por procesos de reestructuración de empresas, según la cual se cambia la terminología por la circunstancia de confundirse habitualmente con prestaciones de la Seguridad Social en razón de su denominación, pasando a denominarse “ayudas previas a la jubilación ordinaria” lo que antes se designaba como “equivalentes a jubilación anticipada”. Pese a mantenerse la distinción en el RGRSS de 1995, sin embargo, los artículos 99 y 100 de la Orden de 26 de mayo de 1999 emplean los términos confusamente. Sobre la cuestión terminológica, SAGARDOY BENGOCHEA matiza, respecto de las llamadas *prejubilaciones*, que “el término prejubilado es algo extraño al mundo jurídico-laboral. No existe tal concepto, sino el de jubilación anticipada”, nota de prensa, “Las *prejubilaciones*”, EL PAIS, 11 de julio de 1999. Véase, LOPEZ CUMBRE, L., “La prejubilación”, Madrid, 1998.

otro producto de sus bienes muebles o inmuebles (artículos 4.1.I y 103.2 del RGRSS).

2º.- Los incluidos en el artículo 4, apartado 2: Las cuotas de Desempleo, Formación Profesional, FOGASA y cuantos conceptos se recauden por la TGSS para entidades u organismos ajenos al Sistema de la Seguridad Social, en tanto se liquiden e ingresen conjuntamente con las cuotas de Seguridad Social (artículo 104 RGRSS).

Se determina tal sistema de recaudación por norma o pacto, necesariamente debe limitarse a la recaudación en período voluntario y habrán de liquidarse e ingresarse inexcusablemente con las cuotas de Seguridad Social. En lo no previsto por la norma o el pacto, se aplicarán las normas sobre recaudación de cuotas.

Estas cuotas no son, en realidad, recursos de la Seguridad Social, sino de las entidades u organismos para los que se recaudan las mismas por la TGSS. Se ha afirmado que, respecto de este concepto, la TGSS “actúa como sujeto *accipiente*, en la terminología de la doctrina tributaria, entendiéndose, probablemente, que el pago realizado a organismo distinto con incompetencia absoluta no libera de la carga contributiva”¹¹⁴.

Lo así recaudado se transfiere a los organismos correspondientes, efectuando la previa oportuna retención del premio por la cobranza o gestión anteriormente examinado. Se reitera que el premio de cobranza o gestión sí constituye recurso del Sistema de Seguridad Social.

3º.- Los citados en el artículo 4, apartados 3 y 4: Relativos a los créditos y deudas del Sector Público.

Las deudas del Sector Público para con la Seguridad Social regulan de manera especial, sustituyendo los trámites del procedimiento de recaudación ordinario por otras fórmulas de satisfacción de los débitos. Se han de distinguir los siguientes supuestos:

- a) Los créditos y deudas recíprocas existentes entre las Entidades Gestoras o la TGSS con las Administraciones Públicas y Entidades de Derecho Público se compensarán – *procedimiento de compensación* - en la forma establecida en los artículos 52 y 53 del RGRSS.
- b) Cuando subsistan débitos por cuotas u otros recursos de derecho público y el sujeto deudor sea la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Diputaciones, Cabildos y demás Entidades que integran la Administración Local, las Entidades de Derecho Público dependientes de cualesquiera anteriores, las Empresas Públicas y demás Entes Públicos, así como las empresas privadas que reciban subvenciones o cualquier tipo de ayuda pública, se aplicará el *procedimiento de deducción* de los artículos 54 y ss del RGRSS¹¹⁵.

¹¹⁴ ALMANSA PASTOR, J.M., “Derecho de ...”, ob. cit., pág. 302.

¹¹⁵ Sobre este procedimiento, véase nota al pie nº 7.

Es digna de ser señalada la problemática que plantea la aplicación del *procedimiento de deducción* de deudas de los artículos 54 y ss del RGRSS a las Entidades Locales menores, ya que la

- c) Las aportaciones del Estado al Presupuesto de la Seguridad Social y aquellas que se establezcan para atenciones especiales, se satisfarán de acuerdo a los procedimientos que se dispongan en el libramiento de tales aportaciones.

4º.- Son objeto de la gestión recaudatoria de la Seguridad Social los siguientes recursos no citados expresamente en el artículo 4 del RGRSS:

- a) Las aportaciones de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales por el reaseguro obligatorio con la TGSS y las correspondientes al reaseguro facultativo complementario sobre el exceso de pérdidas (artículos 92 y 93 del RGRSS)¹¹⁶.
- b) Las aportaciones por integración de colectivos protegidos por Entidades de Previsión Social en el Sistema de la Seguridad Social, a determinar, en defecto de norma expresa, por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (artículo 101 del RGRSS).
- c) Las contraprestaciones e indemnizaciones que se señalen en los contratos administrativos celebrados con las Entidades Gestoras y la TGSS (artículo 99.2 del RGRSS).
- d) Los importes de las compensaciones de prestaciones o la deducción de reducciones, bonificaciones u otras minoraciones en los boletines de cotización declaradas por el órgano competente indebidamente realizadas (artículos 102 del RGRSS y 101 de la Orden de 26 de mayo de 1999)¹¹⁷.

redacción del artículo 54 no deja duda al respecto y afirma que dicho procedimiento será aplicable también a las Entidades que integran la Administración Local.

La creación de las Entidades Locales de ámbito territorial inferior al Municipio (reguladas por la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, sobre Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales y la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales) se efectúa por Resolución de la respectiva Comunidad Autónoma, y su finalidad radica en la administración descentralizada de núcleos de población separados, con denominaciones tradicionales como "caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías" u otros.

La dificultad estriba en que las Entidades Locales menores se nutren de los recursos y patrimonio que se señalen en la Resolución de creación, de entre los previstos para los Municipios, pudiendo participar en los impuestos del Municipio al que pertenecen, pero no tener impuestos propios, ni participación en los del Estado. En puridad, no es, por tanto, materialmente posible aplicar el *procedimiento de deducción* de los artículos 54 y ss del RGRSS a las Entidades Locales menores respecto de las cantidades que han de transferirse por la Administración General a través de los Presupuestos Generales del Estado, ya que dichas Entidades no tienen participación en éstos.

¹¹⁶ La Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de MFAOS, concreta el alcance del reaseguro obligatorio de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales. Modifica el artículo 201 de la LGSS en el sentido de especificar que se incluyen en la protección por reaseguro obligatorio exclusivamente las prestaciones de carácter periódico derivadas de los riesgos de incapacidad permanente y muerte y supervivencia que asuman respecto de sus trabajadores protegidos, correspondiendo como compensación a dicho Servicio Común – la TGSS – el porcentaje de las cuotas satisfechas por las empresas asociadas por tales contingencias y que se determinen por el MTAS. Excluye del reaseguro – "no se extenderá" – a prestaciones que fueren anticipadas por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, sin perjuicio de sus derechos tanto a repetir frente al empresario responsable de tales prestaciones como, en caso de declaración de insolvencia del empresario, a ser reintegradas en su totalidad por las Entidades de la Seguridad Social en funciones de garantía.

¹¹⁷ Con relación a las prestaciones indebidamente deducidas, recuerdese lo anteriormente expuesto sobre el reintegro de prestaciones indebidamente percibidas y su conexión con la Jurisdicción Social. Asimismo, es un recurso objeto de gestión recaudatoria por parte de la TGSS, no citado expresamente en

4.- FASES DEL PROCEDIMIENTO DE RECAUDACIÓN.

El artículo 5 del RGRSS las denomina *períodos* y distingue el *período voluntario de recaudación* y la *vía de apremio* y/o el *procedimiento de deducción*¹¹⁸, regulándolos, respectivamente, en los Títulos II y III, a excepción del último citado que se incluye en el Título I.

Las denominaciones están tomadas, aunque no literalmente, del campo de la Hacienda Pública, cuyo RGR, en su artículo 3, determina que “la gestión recaudatoria se realizará en dos períodos: voluntario y ejecutivo”.

Como se aprecia, la terminología empleada por la recaudación de la Hacienda Pública atiende a un estricto criterio temporal, mientras que la de la Seguridad Social no es tan purista, aludiendo al período ejecutivo con el término “vía ejecutiva” o “vía de apremio”, con lo que está interrelacionando el mencionado criterio temporal con otro de corte procedimental.

Además, se ha afirmado que “aunque las disposiciones reguladoras distinguen, por mimetismo con las normas hacendísticas, en atención a un criterio de voluntariedad, una recaudación voluntaria y una recaudación ejecutiva, ello se presta a equívoco, dado que el ingreso de la cotización en período voluntario es siempre obligatorio y la recaudación, una vez transcurrido aquel período voluntario, puede realizarse por ingreso voluntario o forzoso. El equívoco estriba en la confusión entre los criterios de voluntariedad, recaudación voluntaria y forzosa, y de temporalidad, en plazo o fuera de plazo”¹¹⁹.

Desde luego, los criterios de voluntariedad y de temporalidad están interrelacionados en el RGRSS; mas que optar entre uno u otro, el Reglamento combina ambos con predominio del primero¹²⁰. Así, las fases del procedimiento son las siguientes:

a) Atendiendo a la voluntariedad:

- Recaudación en período voluntario: comprende el pago en el plazo reglamentario establecido para cada recurso y el realizado una vez rebasado dicho plazo, que conlleva recargo de mora, pero antes de la incidencia en la vía de apremio. La voluntariedad deriva de la imposibilidad por parte de la TGSS de realizar ninguna actuación compeledora del pago, el cual, de realizarse, obedece a la actividad del obligado al mismo en cumplimiento de una obligación legal¹²¹.

el artículo 4 del RGRSS, la reclamación de los recargos de prestaciones del artículo 123 de la LGSS, cuya problemática jurisdiccional también ha sido expuesta.

¹¹⁸ El RGRSS regula el procedimiento de recaudación en período voluntario en el Título II (artículos 62 y ss) y la vía ejecutiva en el Título III (artículos 107 y ss). El procedimiento de deducción se recoge en el Título I, dentro de otras formas de extinción de deudas, en los artículos 54 y ss.

¹¹⁹ ALMANSA PASTOR, J.M., “Derecho de la ...”, ob. cit., pág. 299. La preferencia del criterio de la temporalidad respecto del de voluntariedad se comparte en MONTOYA MELGAR, A. (Coordinador), “Curso de Seguridad Social”, Madrid, 1998, pág. 132.

¹²⁰ Véase la terminología empleada en los artículos 66 y ss del RGRSS que se refieren tanto al período voluntario como a los pagos dentro y fuera del plazo reglamentario.

¹²¹ El artículo 66.2 del RGRSS define el período voluntario como aquel que “se prolongará desde el día del vencimiento del respectivo plazo reglamentario de ingreso hasta la iniciación de la recaudación en vía ejecutiva, sin perjuicio de los recargos, sanciones y demás efectos que procedan cuando las deudas sean satisfechas fuera del plazo reglamentario”.

- Recaudación en vía ejecutiva: es la efectuada una vez transcurridos los plazos que señala el RGRSS que determinan la incidencia automática en la vía de apremio, con aplicación de recargo de apremio. En esta fase también cabe un pago voluntario, con el citado recargo, mas se caracteriza por la acción de la Administración actuante sobre el patrimonio del deudor para obtener la satisfacción de la deuda. Esto último sólo se excepciona para el caso de que el sujeto deudor sea el Sector Público, en cuyo caso, el procedimiento de apremio en su integridad se sustituye por el *procedimiento de deducción* de deudas¹²².

b) Atendiendo a la temporalidad:

- Recaudación en período reglamentario de pago (temporánea): el señalado para cada uno de los recursos objeto de gestión recaudatoria¹²³.
- Recaudación fuera del período reglamentario pero antes de la incidencia en la vía ejecutiva (extemporánea voluntaria): el efectuado tras haber expirado el período de pago indicado por las normas, que habrá de hacerse con recargo de mora.
- Recaudación en vía ejecutiva (extemporánea forzosa): bien sea voluntariamente efectuado por el deudor o por la ejecución sobre su patrimonio por parte de la TGSS, con recargo de apremio¹²⁴.

Básicamente, por tanto, la distinción de las normas recaudatorias de dos períodos de recaudación: voluntario y ejecutivo, atiende a criterios combinados de temporalidad y voluntariedad. En el seno de la doctrina tributaria, se ha cuestionado tal diferencia, pues “de ello se podría desprender que existen dos fases temporales en la recaudación de los tributos: el período voluntario de ingreso y la fase ejecutiva... El período ejecutivo no es un nuevo plazo para que el deudor satisfaga su prestación, sino un procedimiento mediante el cual el acreedor, ente público, realiza su crédito en

¹²² Vid. nota nº 7. El artículo 107.2 del RGRSS dispone que “... en los casos de impago de las reclamaciones administrativas de deudas por cuotas y conceptos de recaudación conjunta o de las resoluciones administrativas que las mismas determinen, no se incidirá en la situación de apremio cuando se trate de dudas contraídas por el Estado, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales y demás Entidades de Derecho Público o Empresas dependientes de las mismas que realicen prestaciones públicas. En estos casos, para la efectividad de tales deudas se seguirá el procedimiento de deducción conforme a lo establecido en los artículos 54 a 58 y 167 de este Reglamento”.

¹²³ Los artículos 67 y 68 del RGRSS regulan, respectivamente, los Ingresos dentro y fuera del plazo reglamentario. Se considera plazo reglamentario el fijado para cada recurso de la Seguridad Social por las disposiciones específicas o, en su caso, en el RGRSS y normas de desarrollo; en el supuesto de que no esté establecido plazo reglamentario, el mismo finalizará el último día hábil del mes siguiente al de la notificación de la *reclamación de deuda* del débito de que se trate. Se considera ingreso fuera del plazo reglamentario el efectuado después del plazo señalado pero antes de la iniciación de la vía de apremio, con el recargo de mora.

El artículo 66.1 señala cual debe ser el inicio del período voluntario: a) en la fecha del comienzo del plazo reglamentario de ingreso, cuando deban presentarse documentos de cotización u otras declaraciones-liquidaciones; b) a partir del día siguiente a aquél en que tenga lugar la notificación de la *reclamación de deuda*, cuando la liquidación de ésta se practique individualmente; y c) en la fecha de apertura del respectivo plazo de ingreso, cuando se trate de recursos de cobro por recibo o en cualquier otra forma distinta de las anteriores.

Los plazos reglamentarios para cada recurso se regulan en los artículos 74 a 77, para las cuotas, y 87 a 104, para recursos distintos de las cotizaciones a la Seguridad Social, y en los correlativos artículos del Real Decreto 2064/1995, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el RGCLSS.

¹²⁴ Y con la misma salvedad a efectuar respecto de la sustitución del procedimiento de apremio por el *procedimiento de deducción* de deudas para el caso del Sector Público.

vía ejecutiva dirigiéndose para ello contra el patrimonio del deudor que ha incumplido”¹²⁵, pero sobre esto se volverá posteriormente.

La distinción expuesta sirve de marco general para centrar el tema de estudio específico del presente trabajo, los títulos ejecutivos, es decir, para situar el momento de creación de los documentos que, si bien, en su inicio no lo son, después, devendrán en tales.

El artículo 33.3 de la LGSS y 107.3 del RGRSS determinan que serán títulos ejecutivos “las *reclamaciones de deudas* por cuotas y por los demás recursos de la Seguridad Social así como las *actas de liquidación* de cuotas elevadas a definitivas mediante acto administrativo, cuando unas y otras no hubieran sido impugnadas o, siéndolo, no se hubiese consignado o garantizado con aval suficiente su importe, así como las *resoluciones administrativas* que unas y otras originen, una vez transcurridos los plazos fijados para su pago sin que fueren satisfechas e iniciada, en su caso, la situación de apremio”. Tendrán la misma fuerza ejecutiva que las sentencias judiciales para proceder contra los bienes y derechos del deudor.

A efectos expositivos, conviene distinguir entre los débitos por cuotas de las demás deudas con la Seguridad Social:

a) Deudas por cuotas.

En la recaudación de cotizaciones, incluídos los conceptos de recaudación conjunta, son títulos ejecutivos las *reclamaciones de deudas* y las *actas de liquidación* elevadas a definitivas por acto administrativo, que no hayan sido impugnadas o, que habiéndolo sido, no se haya consignado o garantizado con aval su importe, y las resoluciones administrativas que ambas originen transcurridos los plazos fijados para el pago si no fueren satisfechas.

Como en el sistema actual se incide automáticamente en la vía ejecutiva, una vez transcurridos los plazos que señalan los artículos 105 y 106 del RGRSS, los títulos ejecutivos coinciden con – en puridad, son – los documentos que constituyen las *reclamaciones administrativas de deudas*, originándose formalmente los mismos en el *período voluntario* de pago una vez vencido el plazo reglamentario de ingreso si atendido el criterio de la voluntariedad o en el *período extemporáneo voluntario* si se acude al de temporalidad¹²⁶.

b) Deudas que no tienen la naturaleza de cuotas.

Conforme a lo dispuesto en los artículos 67 y 87 y ss del RGRSS, habrá de estarse a la regulación concreta de la recaudación de cada uno de los recursos de la Seguridad Social distintos de las cuotas.

Como regla general, cuando los recursos de la Seguridad Social, que no tengan el carácter de cuotas ni de recargos sobre éstas, no hayan sido satisfechos en plazo reglamentario, deberán ser objeto de reclamación

¹²⁵ SERRANO ANTÓN, F., “La oposición a la vía de apremio”, Pamplona, 1998, pág. 31.

¹²⁶ El plazo reglamentario para el pago de las cuotas y los conceptos de recaudación conjunta será el del mes siguiente al que corresponda a su devengo, salvo las particularidades que señalen las normas para los diversos Regímenes de la Seguridad Social, conforme al artículo 74 del RGRSS. Una vez transcurrido éste, no habiendo sido satisfecha la deuda, deberá ser reclamada administrativamente mediante *reclamación de deuda o acta de liquidación*, según proceda (artículo 68.2 RGRSS), es decir, que dichos documentos se generan una vez finalizado el período temporal. Conforme al artículo 83 del RGRSS, la *reclamación de deuda* habrá de expresar el importe de recargo de mora, y asimismo el acta de liquidación a tenor del artículo 32.1.e) del Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueba el RGSIOS.

administrativa mediante la correspondiente *reclamación de deuda* (artículo 68.2 del RGRSS).

El título ejecutivo es la *reclamación de deudas* que no haya sido impugnada o, que habiéndolo sido, no se haya consignado o garantizado con aval su importe, y las resoluciones administrativas que se dicten transcurrido el plazo fijado para el pago si no fuere satisfecha la deuda.

Al igual que en el supuesto de las cuotas, el título ejecutivo coincide con el documento de reclamación administrativa, y se convertirá en tal automáticamente por el transcurso de los plazos estipulados que dan paso a la vía ejecutiva. Se crean en el *período voluntario*, pero, en cuanto al criterio de la temporalidad, pueden originarse tanto en el *período temporáneo* como en el *extemporáneo*.

En efecto, el artículo 103 del RGRSS contiene las normas generales sobre recaudación de recursos distintos de cuotas y dispone las siguientes reglas, atendiendo a si se trata de los recursos a que se refieren los artículos 87 a 102 o si se trata de otros distintos.

Para el caso de los recursos de la Seguridad Social regulados en los artículos 87 a 102, la TGSS reclamará el pago al deudor por medio de la *reclamación de deuda*, en la que se concederá un plazo reglamentario para efectuarlo. Caso de que no se señale éste, el plazo reglamentario será el señalado en el artículo 67.2. Es decir, que el período temporáneo se inicia con la notificación de la *reclamación de deuda* de que se trate y hasta el último día hábil del mes siguiente. Vencido el mismo, se iniciará automáticamente la vía ejecutiva (artículo 103.1).

En este caso, la *reclamación de deuda*, que es el documento administrativo que posteriormente se convertirá en título ejecutivo, se genera en el *período temporáneo*.

Para el caso de que se trate de recursos de la Seguridad Social distintos de los anteriores, otros créditos de derecho público cuyo objeto no sean frutos, rentas o cualquier otro producto de sus bienes muebles o inmuebles, éstos deberán hacerse efectivos en el plazo que se señale en la norma, acto o contrato del que nazca la obligación. En su defecto, el plazo reglamentario será el que señala el artículo 67.2. Transcurrido dicho plazo, se pasa automáticamente a la vía ejecutiva (artículo 103.2).

No se señala para este tipo de recursos cual sea el documento de reclamación de los débitos, pues, de la redacción del precepto, parece deducirse que, transcurrido el plazo que conceda la norma, acto o contrato del que nazca la obligación sin que se produzca el pago, se pasará automáticamente a la vía ejecutiva. En este caso, consideramos que habrá de ser de aplicación el precepto general del artículo 68.2 del RGRSS (que señala que “los demás recursos de la Seguridad Social que no tengan el carácter de cuotas ni de recargos sobre éstas, deberán asimismo ser objeto de reclamación administrativa mediante la correspondiente *reclamación de deuda* al sujeto obligado...”). La razón fundamental estriba en que se precisa de un título ejecutivo para que proceda la vía ejecutiva, y, éste necesariamente ha de ser alguno de los documentos que señala el artículo 33.3 de la LGSS o 107.3 del

RGRSS¹²⁷. La *reclamación de deuda* será llegado el momento el título ejecutivo, que se genera en el *período extemporáneo*.

Por último, se debe precisar que el artículo 5 del RGRSS distingue la vía de apremio y el *procedimiento de deducción*. Este último se va a aplicar, en sustitución de la vía ejecutiva, a las deudas del denominado Sector Público y es objeto de análisis en el Capítulo siguiente.

¹²⁷ Este parece ser también el sentido del artículo 30.3 de la LGSS, sobre *reclamación de deudas*, según el cual “en las deudas cuyo objeto sean recursos de la Seguridad Social distintos a cuotas, si, vencido el plazo reglamentario establecido, no se hubiere efectuado su pago en la cuantía fijada en la reclamación de la deuda por la Tesorería General no impugnada, se incidirá automáticamente en la situación de apremio con aplicación del recargo establecido en el artículo 28 de la presente Ley”.

CAPÍTULO TERCERO

LA EJECUCIÓN FORZOSA: LA VÍA EJECUTIVA.

- 1.- Ejecución forzosa: concepto, caracteres y terminología.
- 2.- Naturaleza jurídica.
- 3.- Creación de los títulos ejecutivos.
- 4.- El recargo de apremio.
- 5.- Excepciones a la ejecución forzosa. Especial referencia al *procedimiento de deducción*.
- 6.- La ejecución forzosa en los diferentes Regímenes del Sistema de la Seguridad Social: Régimen General y Especiales.

1.- EJECUCIÓN FORZOSA: CONCEPTO, CARACTERES Y TERMINOLOGÍA.

1.1.- La ejecución forzosa en la Seguridad Social.

Como se ha expuesto, el artículo 5 del RGRSS distingue dos fases del procedimiento de recaudación de la Seguridad Social a las que denomina *períodos*: el *período voluntario* y la *vía de apremio* y/o el *procedimiento de deducción*. Los regula, respectivamente, en los Títulos II y III, a excepción del último citado que se incluye en el Título I. Procede examinar la ejecución forzosa en primer lugar, dejando el procedimiento de deducción para el apartado correspondiente.

La regulación general de la ejecución forzosa del procedimiento recaudatorio se establece en los artículos 33 a 37 de la LGSS (es decir, dentro de su Título I sobre "Normas generales del sistema de la Seguridad Social"), y en el Título III del RGRSS, que contiene el desarrollo reglamentario y lleva por rúbrica "Procedimiento de recaudación en vía ejecutiva".

Las deudas susceptibles de ejecución forzosa por la Administración de la Seguridad Social serán las que integren el objeto de la gestión recaudatoria de conformidad con el artículo 4 del RGRSS ya examinado.

Retomando el análisis de la distinción de las fases del procedimiento de recaudación, y centrándonos, esta vez, en la segunda de las citadas, comenzaremos por señalar que la recaudación en vía ejecutiva por medio del procedimiento de apremio constituye una pieza muy importante en el ordenamiento administrativo. PALAO TABOADA señala que "la <<vía de apremio>> o procedimiento administrativo de apremio es sin duda una de las piezas clave de nuestro ordenamiento administrativo, como todos los europeos continentales, en el sistema nacido de la Revolución Francesa y presidido por ello por el formidable privilegio para cuya designación se ha generalizado, siguiendo los estudios magistrales del profesor García de Enterría, el término de <<principio de autotutela>>"¹.

La importancia reside en la potestad de la Administración acreedora de dirigirse agresivamente contra el patrimonio del deudor para la satisfacción de la deuda, a través de un procedimiento propio y con base en un presupuesto habilitante, cual es el título ejecutivo.

¹ Prólogo al libro SERRANO ANTÓN, F., "La oposición a la vía de apremio", Pamplona, 1998, pág. 21.

La distinción de las normas recaudatorias de dos períodos de recaudación: voluntario y ejecutivo, atiende fundamentalmente a un criterio de temporalidad. Parte de la doctrina tributaria, en esta línea, sostiene que, dado que se distingue entre la recaudación en período voluntario y ejecutivo, “de ello se podría desprender que existen dos fases temporales en la recaudación de los tributos: el período voluntario de ingreso y la fase ejecutiva. No obstante, la anterior afirmación es errónea... el período ejecutivo no es un nuevo plazo para que el deudor satisfaga su prestación, sino un procedimiento mediante el cual el acreedor, ente público, realiza su crédito en vía ejecutiva dirigiéndose para ello contra el patrimonio del deudor que ha incumplido”². Por el contrario, otro sector doctrinal sí admite la existencia de un período ejecutivo.

Asimismo, la doctrina tributaria distingue otro criterio de estudio de la realización forzosa por deudas tributarias: el procedimental. Desde esta perspectiva, la ejecución forzosa se desarrolla a través de un procedimiento, el procedimiento ejecutivo o de apremio.

Ambos criterios se examinan en el apartado correspondiente a la diferenciación del período ejecutivo y el procedimiento de apremio, porque dichas reflexiones tributarias son del todo predicables a la recaudación de la Seguridad Social.

Procede comenzar, por tanto, por analizar la ejecución forzosa, que es una fase de la gestión recaudatoria de la Seguridad Social, y, como se ha tenido ocasión de exponer, se configura como una actividad o función administrativa, que lleva inherente unas facultades y unos límites, un poder y un deber. Las primeras derivan del principio de autotutela administrativa y los límites del sometimiento de la Administración al principio de legalidad³. Veámoslo.

a.- Autotutela administrativa.

La misma deriva de la posición de la Administración respecto de los Tribunales: la Administración está exenta de la carga de someter sus pretensiones a juicio declarativo o ejecutivo para hacerlas ejecutar; sus decisiones son ejecutorias por propia autoridad.

GARCIA DE ENTERRIA y TOMAS-RAMON FERNANDEZ distinguen dos vertientes de la autotutela administrativa: la declarativa, según la que los actos administrativos son ejecutorios y gozan de una presunción de legalidad que hace que deban ser cumplidos necesariamente, y la ejecutiva, mas allá de la anterior, que faculta a la Administración para el uso de su coacción frente a terceros⁴.

GONZALEZ PEREZ y GONZALEZ NAVARRO señalan que, por un lado, la Administración goza del privilegio de crear sus derechos mediante decisiones

² SERRANO ANTÓN, F., “La oposición a la vía de apremio”, Pamplona, 1998, pág. 31.

³ Aunque aquí se exponen en relación con la vía ejecutiva, desde luego, la potestad de autotutela administrativa y el principio de legalidad están presentes en todo el procedimiento recaudatorio, esto es, desde los actos liquidatorios hasta los mas genuinamente recaudatorios, los de ejecución forzosa.

⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNANDEZ, T.R., “Curso de Derecho Administrativo” I, Madrid, 1998, págs. 502 a 507. La expresión de autotutela ejecutiva fue introducida por GARCÍA DE ENTERRIA y ha sido acogida por el Tribunal Constitucional.

LOPEZ DIAZ señala que, en el ámbito tributario, la función de liquidación responde al principio de autotutela declarativa de la Administración, por cuanto tiende a determinar un derecho o una obligación administrativa. La recaudación responde, por su parte, al privilegio de autotutela ejecutiva y tiende a la realización del derecho o de la obligación previamente declarada; LOPEZ DIAZ, A., “La recaudación de deudas tributarias en vía de apremio”, Madrid, 1992, pág. 32.

unilaterales y obligatorias para los particulares. La Administración pública no tiene necesidad de acudir ante un Tribunal para que tales derechos sean definidos y reconocidos. Para expresar esta idea la doctrina francesa habla de privilegio del *préalable*, y la doctrina española de privilegio de la decisión ejecutiva. La misma idea se quiere expresar cuando se habla de la ejecutividad del acto administrativo o de la eficacia o fuerza obligatoria del mismo. Así pues, decir que un acto es ejecutivo es tanto como afirmar que tiene fuerza obligatoria y debe cumplirse. Por otro lado, la Administración puede ella misma, utilizando los instrumentos coactivos adecuados que el legislador pone a su disposición, realizar el derecho que creó unilateralmente. Esto es lo que se designa como privilegio de la acción de oficio y también como ejecutoriedad del acto administrativo y privilegio de ejecución forzosa⁵.

CALVO ORTEGA señala que la producción por la Administración – tributaria, en este caso – de su propio título ejecutivo, a efectos de proceder contra los bienes y derechos de los deudores sin necesidad de una resolución judicial previa como se requiere para cualquier otro acreedor, y el establecimiento de un procedimiento especial (de apremio) para la ejecución son técnicas a través de las que se produce, normalmente, la autotutela en los países de régimen administrativo⁶.

La Administración de la Seguridad Social ostenta ambas facultades en el procedimiento recaudatorio, siendo la ejecución forzosa una manifestación de la autotutela ejecutiva, necesaria para lograr la efectividad de sus actos administrativos recaudatorios que, de otra manera, serían simples obligaciones de carácter natural o moral⁷. O como se afirma respecto del procedimiento de ejecución judicial, que “el Derecho no solamente sea, sino que valga”⁸.

Confirma lo dicho el artículo 32 del RGRSS, que plasma la autotutela declarativa en el ámbito de esta Administración al señalar, en su apartado primero, que “los actos de determinación de la deuda con la Seguridad Social y los realizados para lograr la efectividad de la misma gozan de presunción de legalidad”, solo resultando afectada la efectividad de los mismos “por resolución del órgano administrativo o judicial competente que declare su

⁵ GONZALEZ PEREZ, J. y GONZALEZ NAVARRO, F., “Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)”, vol. II, Madrid, 1999, pág. 2146.

⁶ CALVO ORTEGA, R., “Curso de Derecho Financiero. I. Derecho Tributario (Parte General)”, Madrid, 1997, pág. 89. Señala este autor que otras técnicas a través de las que se produce la autotutela son: la exigencia de garantía suficiente para la suspensión de la ejecución del crédito tributario ante un recurso concreto; la cualidad de preferente atribuida al crédito tributario frente a otros créditos; la adopción de medidas cautelares cuando existan razones que dificulten el cobro del crédito tributario.

⁷ SERRANO ANTÓN, F., “La oposición...”, ob. cit., pág. 34, señala que, como afirmara BECENA, “Los procedimientos ejecutivos en Derecho Procesal Español”, 1920, “nada hay tan inherente a la idea de Derecho como su ejecución, incluso coactiva, en la medida en que si la misma se niega, el Derecho aparece como una simple obligación de carácter natural o moral”.

⁸ La cita se toma de SOLCHAGA LOITEGUI, J., “El procedimiento de apremio sobre bienes inmuebles”, Pamplona, 1986, pág. 29, y dice así: “Como indica C. de Miguel (DE MIGUEL ALONSO, C., “Ultimas evoluciones en materia de ejecución forzosa singular”, Ponencia General del Congreso Internacional de Derecho Procesal, celebrado en Würzburg, septiembre de 1983), <<No es suficiente el acto de inteligencia, el acto de conocimiento del Juez. En muchos casos es necesario el acto de voluntad, el acto de coerción que lleve al cumplimiento efectivo e la sentencia. En definitiva, para conseguir, como dijera WACH, a través del proceso, que el Derecho no solamente sea, sino que valga. Por ello, ante un posible incumplimiento del mandato judicial contenido en la sentencia de condena, se precisa de un instrumento, cual es la ejecución forzosa, para tratar de conseguir el restablecimiento del orden jurídico, mediante la cual los Jueces, que ya declararon ese derecho en su sentencia, ahora manifiesten su voluntad persiguiendo como meta la consecución de la verdadera eficacia del Derecho”.

ilegalidad y, en consecuencia, los anule o modifique” (apartado segundo)⁹. La autotutela ejecutiva se contiene en los artículos 110 y siguientes, con el despacho de ejecución contra el patrimonio del deudor por medio de la providencia de apremio.

Se desglosan así los conceptos de ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución forzosa de los actos administrativos; equivaliendo la ejecutividad a la eficacia y actuando la ejecutoriedad *a posteriori*, otorgando a la Administración el privilegio de ejecutar sus propios actos sin necesidad de acudir a los tribunales de justicia. La ejecución forzosa opera en el plano material y se refiere al procedimiento a través del cual la Administración impone un acto administrativo previo no ejecutado voluntariamente por su destinatario¹⁰.

SERRANO ANTÓN señala, respecto de la ejecución forzosa por deudas tributarias, pero igualmente atribuible a las deudas para con la Seguridad Social, que existen dos sistemas tendentes al cobro coactivo de las deudas: el sistema judicial y el sistema administrativo, siendo que “el ordenamiento español ha adoptado el sistema administrativo caracterizado por la no presencia de órganos judiciales en el procedimiento ejecutivo. En los sistemas de autotutela administrativa como el nuestro, es lógico que a la Administración se le reconozca también la facultad de asegurar preventivamente sus propios

⁹ Ejemplo de la autotutela declarativa de la Administración de la Seguridad Social lo tenemos en los actos administrativos de la TGSS declarando la responsabilidad solidaria de los Administradores de las Sociedades por deudas sociales en virtud de lo dispuesto en el artículo 10 del RGRSS y 262 de la Ley de Sociedades Anónimas. Según la doctrina de las sentencias de 21 y 28 de enero de 2000 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León/Burgos, Recursos nº 1811/1998 y 1684/1998, respectivamente, “... como ya señalaba la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Baleares de 14 de octubre de 1997,... la gestión recaudatoria de los recusos del régimen público de Seguridad Social corresponde a la TGSS, de modo que cuando la Subdirección Provincial de Gestión de los Recursos declara en el caso la responsabilidad solidaria de los Administradores de la Sociedad y la Dirección Provincial confirma dicha declaración, no se está, sino ante actos administrativos dictados en el marco de la gestión de un servicio público por lo que, en definitiva, la potestad de autotutela declarativa resulta incuestionable – artículo 41 de la Constitución, en relación con los artículos 1, 18 y concordantes del Real Decreto legislativo 1/1994, de 20 de junio,... Y si se añadía, en dicha sentencia, que el hecho de que la norma administrativa ciña la responsabilidad solidaria en el pago de las deudas a la Seguridad Social a los supuestos expresamente previstos en las normas reguladoras de los diferentes recursos del Sistema de la Seguridad Social – artículo 10 del RGRSS – no ha de suponer que quede excluido, ni que la Ley de Sociedades Anónimas contemple casos de responsabilidad solidaria de los Administradores de la Sociedad por las deudas sociales, ni que, en lo que más importa, cuando entre ellas se encuentren las deudas a la Seguridad Social, a la Tesorería no le alcance el privilegio de autotutela para declarar dicha responsabilidad solidaria... Lo que permite concluir que dicha derivación puede hacerse por cualquier título, sin que se establezca la necesidad de que se haya de acudir a ningún proceso previo ante la Jurisdicción Social u Ordinaria, para obtener previamente la declaración de la responsabilidad...”.

¹⁰ GONZALEZ PEREZ, J. y GONZALEZ NAVARRO, F., “Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)”, vol. II, Madrid, 1999, págs. 2146 y ss, sostienen que “si repasamos ahora los tres preceptos – artículos 93, 94 y 95 – empezamos a comprobar que los redactores de la nueva Ley 30/1992 parecen complacerse en el empleo de vocablos cuya vecindad semántica es innegable (<<ejecutividad>>, <<ejecutoriedad>>, y <<ejecución forzosa>>) pero cuyo empleo no parece que vaya a contribuir a facilitar la tarea de los operadores jurídicos... Pero como las expresiones <<ejecutividad>> y <<ejecutoriedad>>... no figuran en el diccionario de la Real Academia Española, y como la expresión <<acción de oficio>> puede resultar igualmente confundente dado que con toda naturalidad evoca más bien a su contraria <<instancia de parte>>... considero preferible, en aras de la claridad, hablar simplemente de *eficacia o fuerza obligatoria del acto*, por un lado, y de *ejecución forzosa del acto*, por otro”.

Consúltense, BARCELONA LLOP, J., “Ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución forzosa de los actos administrativos”, Santander, 1995; MARTÍN REBOLLO, L., “Disposiciones administrativas y actos administrativos”, en LEGUINA VILLA y SÁNCHEZ MORÓN (Directores), “La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común”, Madrid, 1993; BOQUERA OLIVER, J.M., “Ejecutoriedad y ejecución forzosa”, Revista de Estudios de la Vida Local, nº 139; LAFUENTE BENACHES, “La ejecución forzosa de los actos administrativos por la Administración Pública”, Madrid, 1991;

derechos y, en particular, el crédito tributario” o de Seguridad Social, hay que entender¹¹.

Si bien la potestad de autotutela ejecutiva o autoejecución no se encuentra expresamente recogida en la Constitución, el Tribunal Constitucional ha declarado que el principio de eficacia que se contiene en su artículo 103.1 ampara a aquélla por ser un instrumento para conseguir éste. Afirma el Alto Tribunal que “la potestad de la Administración de autoejecución de las resoluciones y actos dictados por ella se encuentra en nuestro Derecho positivo vigente legalmente reconocida y no puede considerarse que sea contraria a la Constitución. Es verdad que el artículo 117.3 de la Constitución atribuye el monopolio de la potestad jurisdiccional consistente en ejecutar lo decidido a los Juzgados y Tribunales establecidos en las Leyes, pero no es menos cierto que el artículo 103 reconoce como uno de los principios a los que la Administración Pública ha de atenerse el de eficacia <<con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho>>, significa ello una remisión a la decisión del legislador ordinario respecto de aquellas normas, medios e instrumentos en que se concrete la consagración de la eficacia. Entre ellas no cabe duda de que se puede encontrar la potestad de autotutela o de autoejecución practicable genéricamente por cualquier Administración Pública con arreglo al artículo 103 de la Constitución”¹².

El Ordenamiento jurídico, por tanto, confía una potestad de autoejecución a la Administración Pública como mecanismo para la consecución del principio de eficacia que debe inspirar su funcionamiento, conforme al artículo 103 de la CE y como excepción al artículo 117.3, bajo cuyos auspicios el artículo 3.1 de la LOPJ dispone que “la jurisdicción es única y se ejerce por los Juzgados y Tribunales... sin perjuicio de las potestades jurisdiccionales reconocidas por la Constitución a otros órganos”¹³.

En la misma línea se sitúa la doctrina del Tribunal Supremo, que afirma que “en definitiva, la potestad ejecutoria, inherente a nuestro sistema administrativo, es obra directa de la Ley, y en ella encuentra su raíz y configuración. La habilitación específica y expresa se encuentra en... las Leyes de Régimen Jurídico de la Administración, y reguladora de su procedimiento...”¹⁴.

¹¹ SERRANO ANTÓN, F., “La oposición...”, ob. cit., pág. 34. Consúltase, SANZ LARRUGA, F.J., “La vía administrativa de apremio: una potestad administrativa en expansión”, RAP nº 117, 1988.

¹² STC 22/1984, 17 de febrero, RTC 22. Véanse también SSTC 66/1984, 6 de junio, RTC 66; 115/1987, 7 de julio, RTC 115; 238/1992, 17 de diciembre, RTC 238; 148/1993, 29 de abril, RTC 148.

SSTS 10 de noviembre de 1986, RJ 6181; 17 de junio de 1987, RJ 4892; 24 de octubre de 1987, RJ 8381; de 20 de marzo, 19 de septiembre y 8 de noviembre de 1990, RJ 2243, 7101 y 8816, respectivamente; y 10 de marzo de 1995, RJ 2159.

Sobre el principio de autotutela en la CE, BARCELONA LLOP, J., “Ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución forzosa de los actos administrativos”, Santander, 1995.

¹³ Sobre la potestad de autotutela ejecutiva de la Administración, SOLCHAGA LOITEGUI, J., “El procedimiento de apremio...”, ob. cit., pág. 61, sostiene que “este planteamiento... exige la precisión de que la atribución en exclusiva de la jurisdicción a los órganos integrantes del Poder Judicial, que en nuestro ordenamiento consagra el artículo 117.3 de la CE, y que el TC ha protegido en su plenitud... debe entenderse compatible con la atribución de una potestad de autotutela ejecutiva a la Administración, que tiene su origen en la configuración del Estado contemporáneo, y una cierta justificación teórica, aunque sea como potestad residual y no exenta de contradictores, en la necesidad de conciliar las diversas manifestaciones del interés público”.

¹⁴ STS 13 de junio de 1988, RJ 5081. El Tribunal Supremo en sentencia de 16 de marzo de 1987, RJ 1495, señala que “el llamado privilegio de decisión ejecutoria inmediata establecido por abundante normativa con rango de ley a favor de la Administración, privilegio según suele decirse con olvido de que no es ninguna ventaja sino un principio esencial del sistema administrativo, sin el cual quedaría seriamente desdibujado”.

Algún autor disiente de la formulación expuesta de fundamentar la autotutela ejecutiva en el principio de eficacia administrativa, pues “la eficacia es simplemente una directiva o directriz para la buena organización y funcionamiento de la Administración, pero nunca nadie, ni el contribuyente, ni cuantos han afirmado la necesidad de las Administraciones Públicas, han pensado que sobre tan endeble fundamento pudiera construirse la atribución de una potestad claramente judicial a la Administración como hace el Tribunal Constitucional”¹⁵.

No todos los actos de la Administración llevarán aparejada la potestad de ejecución forzosa: “se puede afirmar con plena certeza que estamos ante dos potestades administrativas distintas y que la potestad de crear unilateralmente obligaciones puede existir sin que exista la potestad de ejecución forzosa”. “Sólo aquellas especies de actos jurídicos de las Administraciones Públicas que contienen y manifiestan una voluntad creadora de situaciones jurídicas llevan aparejada esa potestad – de ejecución forzosa –, la cual, por tanto, forma parte de la indumentaria elemental que identifica y protege el acto administrativo... La *potestad de ejecución forzosa*, en suma, *puede incorporarse al acto administrativo*, el cual queda así reforzado, *pero no forma parte de su contenido esencial*”¹⁶.

b.- El principio de legalidad.

La función administrativa en que consiste la gestión recaudatoria de la Seguridad Social constituye una actividad conferida por el Derecho a la Administración acreedora, pero delineando sus contornos o límites.

El principio de legalidad de la Administración se articula a través de un mecanismo técnico preciso. En palabras de GARCIA DE ENTERRIA y TOMAS-RAMON FERNANDEZ, la legalidad le otorga facultades de actuación, potestades, definiendo cuidadosamente sus límites. Es un poder atribuido previamente por la Ley y por ella delimitado y construido¹⁷.

El concepto expuesto es de plena aplicación a la Administración de la Seguridad Social en su función recaudatoria, siendo la ejecución forzosa una potestad conferida por el Ordenamiento jurídico a esta Administración, concreta y bien delimitada, que se enmarca en el mandato general constitucional de “servir con objetividad los intereses generales”, con “sometimiento pleno a la ley y al Derecho” (artículo 103.1 CE).

Se señala que en la gestión recaudatoria hay dos dimensiones de interés: por un lado, la de la Administración, y, por otro, la del obligado al pago. La Administración acreedora goza de la autotutela ejecutiva, mientras que, el obligado busca que aquélla respete estrictamente el procedimiento establecido para ello y los presupuestos que la originan, en aras a preservar los principios de legalidad y seguridad jurídica. Ambas dimensiones deben buscar su justo

¹⁵ PARADA VAZQUEZ, R., “Derecho Administrativo”, I, Parte General, Madrid, 1995, pags. 173 y 174.

¹⁶ GONZALEZ PEREZ, J. y GONZALEZ NAVARRO, F., “Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)”, vol. II, Madrid, 1999, pág. 2151.

¹⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNANDEZ RODRÍGUEZ, T.R., “Curso de Derecho Administrativo” I, Madrid, 1998, pág. 433.

Sobre la limitación de la autotutela, QUINTERO OLIVARES, G., “La autotutela, los límites al poder sancionador de la Administración Pública y los principios inspiradores del Derecho Penal”, RAP, nº 126, septiembre-diciembre, 1991.

equilibrio. *Eficacia* y *control* son los dos principios centrales que dimanar de la Constitución sobre la posición de las Administraciones Públicas¹⁸.

Por otra parte, el sometimiento de la Administración actuante a los límites constitucionales, se recoge en la Exposición de Motivos de la LRJAP y PAC, cuyo apartado XII señala que “la autotutela de la Administración Pública, potestad que permite articular los medios de ejecución que garanticen la eficacia de la actividad administrativa, queda en todo caso subordinada a los límites constitucionales, debiendo adoptarse los medios precisos para la ejecución, de modo que se restrinja al mínimo la libertad individual y de acuerdo con el principio de proporcionalidad”.

c.- Poder y deber.

Ya hemos dejado apuntado que el artículo 1 del RGRSS, al dar el concepto de la gestión recaudatoria en el ámbito de la Seguridad Social, hace uso del término “actividad administrativa”, mientras que su homólogo del RGR se refiere a la “función administrativa”. No obstante lo anterior, su artículo 108 sí la califica de tal: “el procedimiento para la exacción forzosa de las deudas por cuotas y demás recursos de la Seguridad Social objeto de gestión recaudatoria será exclusivamente administrativo, siendo competente para entender del mismo y resolver todas sus incidencias la TGSS, en su condición de titular de la función recaudatoria en el Sistema de la Seguridad Social”.

Ambas actividades recaudadoras – de la Hacienda Pública y Seguridad Social - poseen idéntica naturaleza y son *función administrativa* de recaudación de carácter formal. Por ella, se confiere a la Administración un poder-deber: poder, porque se confieren una serie de facultades; deber, porque se impone el deber de ejercitar esas facultades para obtener el interés público¹⁹.

El RGRSS dispone este deber al ordenar la iniciación automática de la vía ejecutiva, por imperio de la Ley, una vez transcurridos los plazos señalados en el mismo sin haber satisfecho la deuda y con independencia del recurso contencioso-administrativo que los interesados puedan formular, y que el procedimiento ejecutivo, así iniciado, “se impulsa de oficio en todos sus trámites y... solamente se suspenderá en los casos y en la forma previstos ... en este Reglamento” (artículo 107).

Por tanto, la Administración acreedora no solo puede sino que se halla obligada a ejercitar la función recaudatoria para obtener las cantidades que se le adeudan.

1.2.- Concepto de ejecución forzosa.

“La ejecución forzosa de un acto administrativo implica llevar a su aplicación práctica, en el terreno de los hechos, la declaración que en el mismo se contiene, no obstante la resistencia, pasiva o activa, de la persona obligada a su cumplimiento”. “De

¹⁸ PEREZ DE VEGA, L.M., “La iniciación del procedimiento de apremio de las deudas tributarias”, Valladolid, 1998, pág. 21, resalta lo afirmado por MARTÍN REBOLLO, “La Administración de garantías: vigencia y limitaciones”, Revista del Centro de Estudios Constitucionales, nº 13, 1992, según el cual “la eficacia sin control, sin garantías, equivale a prescindir de los modos o formas que son consustanciales al Estado democrático. La garantía sin propiciar al tiempo la eficacia administrativa es una visión igualmente parcial y rechazable, residuo quizás de momentos y situaciones no democráticos”.

¹⁹ SERRANO ANTÓN, F., “La oposición...”, ob. cit., pág. 32; SANCHEZ SERRANO, L., “En torno a la función comprobadora de la Administración pública en la gestión de los tributos”, REDF nº 3, 1974.

este modo, y enunciado en forma positiva, resulta que la ejecución forzosa de los actos administrativos mediante la coacción de la Administración es aplicable sólo a un supuesto preciso: cuando tales actos impongan a los administrados (o a otras Administraciones sobre las que la Administración autora del acto ejerza supremacía, por pertenencia instrumental o por tutela) obligaciones, precisamente..., y siempre que el obligado rehuse el cumplimiento de dicha obligación" (GARCIA DE ENTERRIA y TOMAS-RAMÓN FERNANDEZ)²⁰.

La doctrina define la recaudación ejecutiva de la Seguridad Social como "la actividad desplegada por la Administración, para hacer efectivos sus créditos y derechos en materia de Seguridad Social, una vez que han transcurrido los plazos reglamentarios para su abono sin que se haya producido el cumplimiento por parte de los sujetos responsables"²¹.

DE LA VILLA Y DESDENTADO señalan que "la recaudación en vía ejecutiva se produce a partir del incumplimiento de la obligación de cotizar en el plazo reglamentario, creándose una situación que la norma define gráficamente como *descubierto*. El pago coactivo se impone al deudor mediante un procedimiento administrativo especial por el que se crea el título de ejecución... y un proceso ejecutivo especial de seguridad social... a través del cual debe hacerse efectiva la deuda contributiva"²².

También desde la recaudación tributaria, se define la realización forzosa, en un concepto exportable plenamente a la Seguridad Social, como "el conjunto de operaciones de enajenación de los bienes embargados, a efectos de aplicar lo obtenido al pago de la deuda apremiada"²³.

Por tanto, la ejecución forzosa de la Seguridad Social, o recaudación ejecutiva, es la actividad administrativa de la Administración de la Seguridad Social – cuya competencia corresponde a la Tesorería General de la Seguridad Social – para la exacción coactiva de las deudas objeto de su gestión recaudatoria que no han sido satisfechas en los plazos señalados reglamentariamente por los sujetos responsables; deudas – u obligaciones de pago - declaradas previamente en un acto administrativo que constituye el título de la ejecución. Esta actividad administrativa es obligatoria y se impulsa de oficio por la propia Administración recaudadora.

Se pueden distinguir los siguientes presupuestos de la ejecución forzosa:

- a) Presupuesto temporal: lo es la finalización del período voluntario de recaudación. En la recaudación de la Seguridad Social esto ocurre cuando transcurren los plazos determinados en los artículos 30 y 31 de la LGSS y 105 y 106 del RGRSS, tras los cuales, la vía ejecutiva se inicia automáticamente por imperio de la Ley.

²⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNANDEZ, T.R., "Curso de Derecho Administrativo" I, Madrid, 1998, págs. 763 Y 764.

²¹ MORON PRIETO, R., "La acción recaudatoria (II). La recaudación ejecutiva y los procedimientos de impugnación y revisión de los actos de gestión recaudatoria", en DE LA VILLA GIL, L.E., "Derecho de la Seguridad Social", Valencia, 1997, pág. 251.

²² DE LA VILLA, L.E. y DESDENTADO BONETE, A., "Manual de Seguridad Social", Pamplona, 1979, pág. 304. El procedimiento administrativo especial de creación del título de ejecución, a que se refieren los autores, se efectuaba por la TGSS, mientras que el proceso ejecutivo especial se seguía ante la Magistratura de Trabajo en aquél momento histórico.

²³ PEREZ DE VEGA, L.M., "La iniciación del procedimiento de apremio de las deudas tributarias", Valladolid, 1998, pág. 81.

- b) Presupuestos materiales: son los relativos a la deuda, que ha de ser vencida, líquida y exigible. Así, resultan:
- El transcurso del período voluntario, o sea, que la deuda esté vencida.
 - El acto administrativo de determinación de la deuda, es decir, que la deuda sea líquida.
 - El incumplimiento de la deuda, ya que la obligación ha de haber resultado incumplida en el tiempo oportuno concedido para su cumplimiento voluntario, quedando vencida o en descubierto. Esto es, que sea exigible.
- c) Presupuesto formal: el título de la ejecución o título ejecutivo; es decir, la existencia de un derecho, del que resulta una obligación para uno (o varios) destinatarios, previamente declarado en un acto, con constancia formal (notificación formal) y certeza de contenido. Esto es, un título ejecutivo, con base en el viejo principio *nulla executio sine titulo*: "acto documentado, según expresa decisión legal, para abrir el proceso de ejecución"²⁴. El derecho subjetivo consignado en el título da legitimidad a la acción ejecutiva.

Los títulos ejecutivos habilitantes de la acción ejecutiva de la Seguridad Social son los enumerados en el artículo 33.3 de la LGSS y en el 107 del RGRSS, objeto de estudio del siguiente Capítulo: las *reclamaciones de deuda* y las *actas de liquidación*.

FENECH NAVARRO diseña su teoría sobre la ejecución forzosa advirtiendo que supone: primero, la violación de un derecho; segundo, la invasión de la esfera jurídica ajena; y, tercero, la satisfacción del interés que constituye el contenido del derecho de crédito²⁵.

Caracterizan la ejecución forzosa:

- a) La línea directa de continuación del acto: la ejecución supone la realización del derecho declarado, la actualización de la obligación que del mismo resulta, sin innovarla o sustituirla. La ejecución está <<en línea directa de continuación del acto>>²⁶.

²⁴ RIOS SALMERÓN, B., "La reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Incidencia en el proceso de ejecución laboral", Ponencia efectuada a las Jornadas sobre puntos críticos de la ejecución laboral, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 4 y 5 de febrero de 1999; y "El proyecto de Ley de Enjuiciamiento Civil y la ejecución social", RL, nº 15 y 16, 8 y 23 de agosto de 1999.

²⁵ La cita esta tomada de SERRANO ANTÓN, F., "La oposición...", ob. cit., pág. 52, que señala que a través del procedimiento ejecutivo se logra la satisfacción del acreedor cuando el deudor no ingresa la prestación de forma voluntaria, y que FENECH NAVARRO, M., "Derecho Procesal Tributario", vol. II, Barcelona, 1949, diseña su teoría a partir de estas ideas.

²⁶ El concepto es de OTTO MAYER y acierta a ilustrar expresivamente que la ejecución forzosa se limita a cumplir, *ommissio voluntatis*, lo mismo que el acto ordenaba realizar al deudor por su propia intervención. La ejecución forzosa realiza, pues, el mismo cumplimiento concreto y específico que el obligado ha omitido realizar por sí; la ejecución no impone nada que no estuviese ya impuesto por el acto administrativo desatendido. Véase GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.R., "Curso de...", ob. cit., pág. 766.

El mismo principio inspira el procedimiento de ejecución judicial, que se denomina "principio de conexión con el derecho material", con el que se quiere poner de evidencia que una de las características identificativas de dicho proceso es la de que el Derecho material protagoniza todo el proceso desde el primer acto ejecutivo, SALINAS MOLINA, F., "El embargo de bienes", ponencia presentada en las Jornadas sobre puntos críticos de la ejecución laboral, Universidad Carlos III, 4 y 5 febrero de 1999; y "Ejecución dineraria: el embargo", RL, nº 15-16, 8 y 23 de agosto de 1999.

Enlaza con esta idea, la posición de GONZALEZ PEREZ y GONZALEZ NAVARRO sobre la existencia de un *procedimiento conectivo* entre el *procedimiento declarativo antecedente* y el *procedimiento de ejecución forzosa*. “Es necesario preguntarse cómo se produce la articulación entre el procedimiento declarativo antecedente y el procedimiento de ejecución forzosa consecuente. Esto quiere decir que necesitamos averiguar cuál sea el conectivo, el nexo de unión entre uno y otro procedimiento... Por lo pronto, lo que la ley dice es que (art. 93.1) <<las Administraciones públicas no iniciarán ninguna actuación material de ejecución de resoluciones que limite derechos de los particulares sin que previamente haya sido adoptada la resolución que le sirva de fundamento jurídico>>, y que la ejecución forzosa administrativa se iniciará previo apercibimiento al interesado (art. 95)... Tenemos, por tanto, tres actos: a) el acto continente de la obligación que no ha sido cumplida voluntariamente por el interesado y que, por tanto, ha de ser ejecutado por la fuerza; b) el apercibimiento al obligado; y c) el título ejecutivo”²⁷.

Estos autores sostienen que el verdadero acto fundante de la ejecución no es otro que *el que crea la obligación* cuyo cumplimiento se trata de obtener mediante la ejecución forzosa, y que entre el procedimiento declarativo y el de ejecución forzosa existe un *procedimiento conectivo o de engarce* que denominan <<preparatorio de la ejecución>>, cuyos trámites serían el apercibimiento previo, la creación del título ejecutivo y la elección del medio de ejecución²⁸.

- b) La innecesaria firmeza del acto: los actos administrativos obligan a su inmediato cumplimiento, cuya omisión puede ser suplida por la ejecución forzosa de la Administración, por su privilegio de ejecutoriedad inmediata, aunque eventualmente se hayan impugnado administrativa o jurisdiccionalmente. Las causas de suspensión de la ejecución están tasadas²⁹.

1.3.- Sujetos, medios coactivos y objeto.

1.3.1.- Sujetos.

A diferencia de la ejecución judicial, en la que aparecen tres sujetos: el órgano judicial, la parte ejecutante y el ejecutado³⁰, en la ejecución forzosa del procedimiento recaudatorio de la Seguridad Social intervienen solamente dos, igual que en la recaudación de la Hacienda Pública.

En el procedimiento de ejecución administrativo, la Administración ostenta la doble condición de sujeto acreedor y órgano al que compete la materialización de la ejecución forzosa en virtud de la potestad de autotutela ejecutiva.

En el ámbito de la Administración de la Seguridad Social, la gestión recaudatoria, tanto voluntaria como ejecutiva, es “competencia exclusiva de la

Puede consultarse también, SAINZ MORENO, F., “Sobre la ejecución <<en línea directa de continuación del acto>> y otros preceptos de la coacción administrativa”, REDA, nº 13, abril-junio, 1977.

²⁷ GONZALEZ PEREZ, J. y GONZALEZ NAVARRO, F., “Comentarios a la Ley de Régimen...”, vol. II, ob. cit. pág. 2154.

²⁸ GONZALEZ PEREZ, J. y GONZALEZ NAVARRO, F., “Comentarios a la Ley de Régimen...”, vol. II, ob. cit. págs. 2155 a 2158.

²⁹ Véanse los artículos 106, 107 y 184 del RGRSS.

³⁰ Salvo lo establecido para los procedimientos de oficio en LPL.

Tesorería General de la Seguridad Social, que la ejercerá bajo la dirección, vigilancia y tutela del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales” (artículo 18 de la LGSS y 2 del RGRSS).

Esta competencia material se incardina en las Direcciones Provinciales de la TGSS, en el ámbito de sus respectivas demarcaciones territoriales y, dentro de éstas, por las Unidades de Recaudación Ejecutiva³¹. También se pueden concertar los servicios de recaudación ejecutiva con las Administraciones Públicas o con entidades particulares habilitadas al efecto y, en especial, con los órganos de recaudación de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (artículos 2 y 108 del RGRSS), quedando residenciada en la TGSS determinados actos no concertables³². Se permite, asimismo, concertar la ejecución material de subastas públicas por empresas o profesionales especializados (artículo 151 del RGRSS).

El sujeto ejecutado es el responsable del pago de las deudas para con la Seguridad Social; por regla general, coincidirá con el obligado al pago (artículo 9 del RGRSS), pero puede ser otro sujeto distinto: así los responsables solidarios, subsidiarios o sucesores “mortis causa” del sujeto obligado o responsable (artículos 10 a 13 del RGRSS).

1.3.2.- Medios coactivos.

Partiendo de la teoría general de la coacción administrativa, la que ahora se contempla se adjetiva de <<mediata>>, según la doctrina de OTTO MAYER, la cual exige la existencia previa de un acto administrativo dictado por órgano competente del que deriva una obligación para un sujeto y que, otorgado el posible cumplimiento voluntario, tal no se produce.

Diversos son los medios coactivos con los que cuenta la Administración Pública para actuar forzosamente sobre los sujetos por un deber incumplido: el apremio sobre el patrimonio, la ejecución subsidiaria, la multa coercitiva y la compulsión sobre las personas (artículo 96 de la LRJAP y PAC).

De todos ellos, el apremio sobre el patrimonio del deudor es el medio mas general y frecuente, aplicable en los casos de deudas consistentes en cantidades dinerarias líquidas³³. Los distintos medios coactivos no son indistintos, sino que se

³¹ Implantadas por el Real Decreto 1328/1986, de 9 de mayo, y la Orden Ministerial de 11 de marzo de 1987, son de ámbito provincial como regla general, pero el artículo 3.3 del RGRSS contempla la posibilidad de que el Ministerio de Trabajo autorice, a propuesta del Director General de la TGSS, Unidades de Recaudación Ejecutiva que extiendan su actuación a todo el territorio estatal o al ámbito territorial que se fije, habiéndose creado por la Disposición Adicional séptima de la Orden de 22 de febrero de 1996 la Unidad de Recaudación Ejecutiva de ámbito estatal. Por Orden de 29 de marzo de 2000, sobre establecimiento, reorganización y funciones de las Unidades de Recaudación Ejecutiva de la Seguridad Social, se determinan las funciones y estructura de la Unidad de Recaudación Ejecutiva de ámbito estatal, se crean ocho Unidades de Recaudación Ejecutiva de ámbito regional (autonómica) y se regulan sus funciones y estructura, y se crean diecinueve nuevas Unidades de Recaudación Ejecutiva de ámbito provincial.

La Unidad de Recaudación Ejecutiva de ámbito estatal ha comenzado su efectiva andadura en febrero de 1998. Con la ampliación citada, existen en el momento presente 290 Unidades de Recaudación Ejecutiva de ámbito provincial.

³² La competencia para dictar providencia de apremio, para declarar incobrables los créditos perseguidos y el término del procedimiento de apremio y para la resolución de las reclamaciones de tercerías que se substancien en el mismo (artículo 108.2 del RGRSS).

³³ SSTS 13 de junio de 1988, RJ 5081, que señala que “... en nuestras sentencias de 10 de noviembre de 1986 (RJ 6181) y 17 de junio y 24 de octubre de 1987, recordábamos que el apremio sobre el patrimonio es uno de los cuatro medios previstos en el artículo 104 de la Ley de Procedimiento Administrativo, para la ejecución forzosa por la Administración cuando existe a su favor el derecho a percibir y la correlativa obligación de dar cantidad líquida a cargo del deudor, según explica a continuación el artículo 105. Se

destinan para la ejecución de distintos tipos de obligaciones, así la naturaleza de la obligación incumplida es la que determina el tipo de medio de ejecución que ha de emplearse.

La coacción que emplea la Administración de la Seguridad Social en la ejecución forzosa del procedimiento recaudatorio es el apremio sobre el patrimonio, pues en todos los casos estaremos ante deudas de cantidades líquidas y con resistencia del deudor a su pago. “En el caso de que los sujetos responsables no cumplan las obligaciones a su cargo en período voluntario, la recaudación se efectuará, según proceda, por vía de apremio o mediante el procedimiento de deducción, con sujeción a lo dispuesto en este Reglamento” (artículo 5.2 del RGRSS).

Se puede por ello afirmar que la ejecución forzosa no se identifica sin más con el apremio sobre el patrimonio: éste es una modalidad de aquélla, y su finalidad estriba en “servir a los intereses de la colectividad, reponer el orden jurídico conculcado por el incumplimiento de un deber jurídico público que afecta al interés general”³⁴. “No coincide la vía de apremio con el cobro por la vía ejecutiva... , pues ésta tiene una amplitud mayor”³⁵.

La propia LGSS distingue ambos conceptos cuando determina que “la exacción en vía ejecutiva de las deudas por cuotas y demás recursos de la Seguridad Social que tengan el carácter de ingresos de derecho público y que no sean frutos, rentas o cualquier otro producto de sus bienes muebles o inmuebles, se efectuará mediante el procedimiento administrativo de apremio seguido por la TGSS” (artículo 33.2).

El procedimiento de apremio es, por tanto, “núcleo esencial del proceso de ejecución, en cuanto instrumento de ejercicio de la potestad... ejecutiva”³⁶.

1.3.3. - Objeto.

La ejecución forzosa se dirigirá “contra el patrimonio del deudor a la Seguridad Social, en base a los títulos ejecutivos determinados en el artículo 107 de este Reglamento, se despachará mediante providencia de apremio” (artículo 110 del RGRSS).

El objeto de la ejecución forzosa es el patrimonio del deudor, integrado por todos los “bienes y derechos” de éste, en cantidad suficiente para cubrir el crédito perseguido, el recargo correspondiente, intereses, en su caso, y las costas del procedimiento (artículo 114 del RGRSS)³⁷. Debe entenderse, por tanto, el patrimonio

trata de una manifestación de la potestad ejecutoria que permite a la Administración obtener la efectividad de sus resoluciones por sí misma, sin auxilio judicial...”, y de 31 de marzo de 1995, RJ 2555, según la cual “el apremio sobre el patrimonio es uno de los medios de los que goza la Administración para la ejecución forzosa de sus actos. Tal posibilidad constituye una prerrogativa de la Administración que le permite obtener la efectividad de sus resoluciones por sí misma...”.

Véase, GONZALEZ PEREZ, J. y GONZALEZ NAVARRO, F., “Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico...”, vol. II, ob. cit., págs. 2168 y ss.; SANZ LARRUGA, J., “El procedimiento administrativo de apremio”, Madrid, 1991.

³⁴ BARCELONA LLOP, J., “Ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución forzosa de los actos administrativos”, Santander, 1995, pág. 147.

³⁵ MARTÍNEZ LAFUENTE, A., “Derecho Tributario. Estudios sobre la Jurisprudencia tributaria”, Madrid, 1985, pág. 445.

³⁶ SOLCHAGA LOITEGUI, J., “El procedimiento de apremio sobre bienes inmuebles”, Pamplona, 1986, pág. 27. Este autor afirma, refiriéndose al procedimiento judicial de ejecución, que, el procedimiento de apremio es la forma ordinaria de la ejecución común en el Ordenamiento Jurídico español, en terminología de GUASP, ostentando el valor de modelo o ejemplo de los demás procesos de ejecución.

³⁷ RIOS SALMERÓN distingue, en sede de ejecución judicial social, el objeto de la ejecución en sentido técnico, que sería la pretensión de ejecutante, del objeto en sentido material, que se concreta en el patrimonio del ejecutado sobre el que se ejerce la coacción física del ejecutor. RIOS SALMERÓN, B., “La

del deudor en un sentido amplio, “como sinónimo de conjunto de bienes y derechos cuya titularidad pertenece al ejecutado”³⁸.

El mecanismo de realización del mismo es el embargo y la enajenación de los bienes que lo integran, para lo cual, el RGRSS remite a las normas de la Ley de Enjuiciamiento Civil respecto del orden de prioridad en la traba, bienes inembargables y limitaciones al embargo. Fundamental es que los bienes posean valor económico y puedan ser válidamente enajenados, esto es, que sean susceptibles de ser transmitidos a otra persona sin merma de su contenido (condición de alienabilidad).

Se señala que la actividad ejecutiva afecta exclusivamente al patrimonio del deudor que incumple, sin que alcance nunca “a la persona del deudor en contraste con lo que ocurría en las formas de ejecución más arcaicas que eran personales y no patrimoniales. M.A. FERNANDEZ defiende con reservas el uso del apremio personal principalmente como consecuencia de los tiempos que vivimos de muy <<escasa moralidad cumplidora>> de obligaciones jurídicas asumidas. Por ello, para que esta situación no signifique la negación práctica de la tutela del crédito tributario – o de Seguridad Social – quizá fuese útil la imposición de sanciones personales al ejecutado, cuando éste se empeña en desobedecer una orden de embargo, u obstaculiza, de modo reiterado, el normal desarrollo de la ejecución”³⁹.

SERRANO ANTÓN resalta la frecuencia con que al deudor a quien amenaza un proceso de ejecución asalta la <<tentación>> de hacer desaparecer de su patrimonio bienes, con la finalidad de colocarse voluntariamente en situación de insolvencia. Para evitar que el crédito quede frustrado, el Derecho ofrece acciones de naturaleza penal como el alzamiento de bienes o la estafa⁴⁰.

Por otra parte, el artículo 33 de la LGSS prevé la posibilidad de que la “TGSS adopte medidas cautelares de carácter provisional cuando existan indicios racionales de que... el cobro se verá frustrado o gravemente dificultado”⁴¹.

1.4.- Distinción entre período ejecutivo y procedimiento de apremio.

“Resulta preciso aclarar la confusión que durante tiempo se ha producido entre lo que significa el período ejecutivo y el procedimiento de apremio, puesto que no se ha tenido en cuenta el que se está en presencia de dos aspectos distintos de la recaudación, uno de carácter meramente temporal – el período ejecutivo -, y otro de carácter dinámico o procedimental – el procedimiento de apremio -. Son dos realidades de la gestión recaudatoria”⁴².

Esta reflexión viene del entorno tributario pero se aplica de igual modo a la gestión recaudatoria de la Seguridad Social: período ejecutivo y procedimiento de

reforma de la LEC. Incidencia en el proceso de ejecución laboral”, en las Jornadas sobre puntos críticos de la ejecución laboral, Universidad Carlos III de Madrid, 4 y 5 febrero 1999.

³⁸ STC 85/1991, de 22 de abril, RTC 1991, 85, y STS 8 de octubre de 1990, RJ 7482. La primera señala que la ejecución solo puede dirigirse frente al patrimonio del condenado (ejecutado) y, la segunda, que el embargo sólo puede recaer sobre los bienes que realmente tenga y que estén incorporados a su patrimonio en tal momento.

³⁹ SERRANO ANTÓN, F., “La oposición...”, ob. cit., pág. 42.

⁴⁰ SERRANO ANTÓN, F., “La oposición...”, ob. cit., pág. 43.

⁴¹ El artículo 33.1, relativo a las medidas cautelares, obtiene su redacción del artículo 28 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Como posibles medidas cautelares se contemplan la retención del pago de devoluciones de ingresos indebidos o de otros pagos a realizar por la TGSS, el embargo preventivo de bienes o derechos y cualquier otra legalmente prevista.

⁴² PEREZ DE VEGA, L.M., “La iniciación del procedimiento de apremio de las deudas tributarias”, Valladolid, 1998, pág. 87.

apremio son cosas distintas⁴³; siendo dos los criterios que se solapan en esta fase del procedimiento de recaudación, uno es el temporal y, otro, el relativo al procedimiento.

La diferencia de los períodos voluntario y ejecutivo se basa en la distinción de dos fases temporales sucesivas: la vía ejecutiva se inicia automáticamente por el transcurso de los plazos determinados en la LGSS y el RGRSS (dimensión temporal).

Mientras que el período ejecutivo no es un nuevo plazo que se conceda al deudor para el pago de su obligación sí puede efectuarlo (artículo 113 del RGRSS), y supone una serie de actos de la Administración tendentes al cobro coercitivo de la deuda, esto es, un procedimiento (dimensión procedimental) y, mas concretamente, el procedimiento de apremio (artículo 33.2 de la LGSS)⁴⁴.

En opinión de HINOJOSA TORRALVO, diferenciar entre período ejecutivo y el procedimiento de apremio “resulta útil para establecer una necesaria distinción entre los aspectos estrictamente temporales de una realidad (el tiempo para el desarrollo de la recaudación ejecutiva), y sus aspectos procedimentales (los actos tendentes a

⁴³ Para una exposición de las posturas de los sectores doctrinales tributarios, véase PEREZ DE VEGA, L.M., “La iniciación del procedimiento de apremio de las deudas tributarias”, Valladolid, 1998, págs. 90 y ss. En la obra se señala que, tomando como base la reforma parcial de la LGT de 1995, son varios los autores que se han pronunciado respecto de la diferenciación dentro del pago forzoso de los tributos, de un período y de un procedimiento. La opiniones vertidas pueden agruparse en dos: los que rechazan esta distinción, negando a su vez la existencia de un período ejecutivo; y los que por el contrario la admiten.

Comenzando por los autores que se manifiestan en contra de la existencia de un período dentro de la recaudación forzosa de los tributos, entendido aquél como una realidad temporal distinta al procedimiento de apremio, destacan las opiniones del S.D.F.U.M. (Seminario de Derecho Financiero de la Universidad Autónoma de Madrid) y LOZANO SERRANO. Según aquél, “la expresión período, utilizada en ocasiones por el legislador, es criticable, dado que la distinción entre el cobro de la deuda en período voluntario o por la vía de apremio no es sólo temporal. Transcurrido el plazo de pago en período voluntario, sin que éste se haya producido, la Administración titular del crédito insatisfecho pasa de una postura de inactividad a una activa defensa de ese derecho, con la finalidad añadida de obtener la satisfacción del mismo”. Según LOZANO SERRANO, no se puede pensar en él – período ejecutivo – como un instituto jurídico con existencia propia y autónoma, puesto que “el término <<ejecutivo>>, a diferencia del voluntario, en la estructura de la gestión recaudatoria nunca viene referido a un plazo, a un período, sino a un procedimiento administrativo. Por eso no viene acotado temporalmente por la normativa como sería necesario si se tratase de un elemento meramente temporal”. Rechazan asimismo la existencia del período ejecutivo como dimensión temporal distinta al procedimiento, SIMÓN ACOSTA, CHECA GONZÁLEZ, GONZÁLEZ GARCÍA y LOZANO SERRANO.

Otros autores sostienen la postura contraria, diferenciando dentro del pago forzoso un período ejecutivo y un procedimiento de apremio. En representación de esta línea doctrinal, destaca GONZÁLEZ SÁNCHEZ que sostiene que sí “puede hablarse de la distinción entre período de apremio y procedimiento de apremio. El período de apremio comienza un vez finalizado el plazo voluntario de pago, pero el procedimiento requiere para su iniciación de la providencia de apremio y además deberá apoyarse ésta en un título ejecutivo para continuar su tramitación”. LOPEZ DIAZ distingue entre el período ejecutivo y el procedimiento ejecutivo, definiendo el primero como “el aspecto temporal de la recaudación ejecutiva, es decir, el tiempo durante el cual el acreedor de la obligación tributaria puede exigir el cumplimiento coactivo de la deuda, ya sea a través de un procedimiento administrativo, expresión del privilegio de la autotutela administrativa – como es el caso español –, o acudiendo a los órganos judiciales”, y afirmando que por el mero transcurso del período voluntario se inicia la fase o período ejecutivo, pero, en ningún caso, el procedimiento de apremio, el cual necesita del correspondiente acto administrativo iniciador, que será la providencia de apremio.

Esta segunda línea doctrinal admite la existencia de una dimensión temporal denominada período ejecutivo en la recaudación forzosa, diferente del procedimiento de apremio que precisa para su inicio del correspondiente acto administrativo.

⁴⁴ El artículo 33.2 de la LGSS, en sus párrafos segundo y tercero, dispone: “La exacción en vía ejecutiva de las deudas por cuotas y demás recursos de la Seguridad Social que tengan el carácter de ingresos de derecho público y que no sean frutos, rentas o cualquier otro producto de sus bienes muebles o inmuebles, se efectuará mediante el procedimiento administrativo de apremio seguido por la Tesorería General de la Seguridad Social”. “Lo establecido en este número y en el anterior no será de aplicación a las deudas con la Seguridad Social contraídas por el Estado, las Comunidades Autónomas y la Corporaciones Locales y demás Entidades de derecho público o empresas dependientes de las mismas que realicen prestaciones públicas”.

hacer efectiva la recaudación coercitiva)⁴⁵. Pues, “ el período ejecutivo y el procedimiento de apremio son dos realidades distintas de la potestad recaudatoria, pero relacionadas de tal manera que el comienzo del período ejecutivo constituye el requisito o presupuesto temporal para la iniciación del procedimiento de apremio, en el sentido de fijar el momento a partir del cual la Administración tiene la posibilidad de abrir la vía de apremio, siempre y cuando concurren también los demás presupuestos⁴⁶. “El procedimiento recaudatorio de ejecución no constituye propiamente un período recaudatorio, sino más bien un método o procedimiento de recaudación⁴⁷.

Por tanto, en la recaudación ejecutiva de la Seguridad Social, el período ejecutivo sucede al voluntario y es presupuesto para el comienzo de la vía de apremio, que transcurre por medio del correspondiente procedimiento de apremio iniciado con el acto administrativo denominado *providencia de apremio*. Vía ejecutiva y procedimiento de apremio no son coincidentes, pues “la providencia de apremio se expedirá una vez iniciada la vía ejecutiva por haber finalizado los plazos de ingreso en período voluntario señalados en el título ejecutivo sin haberse efectuado el pago de los mismos” (artículo 110.2 del RGRSS)⁴⁸.

A su vez, el procedimiento de apremio se observa por la doctrina desde una doble perspectiva: la que atiende a la finalidad última perseguida por él y la que la contempla como manifestación del privilegio de autotutela de las Administraciones Públicas.

En cuanto a su finalidad, el procedimiento de apremio es “el cauce formal mediante el cual la Administración ha de lograr la efectividad de la función recaudatoria, para la satisfacción del interés general consistente en el exacto cumplimiento de la prestación – tributaria o de Seguridad Social – actuando coercitivamente si es preciso contra el patrimonio del deudor, en el sentido de ordenar la ejecución de sus bienes”, o, también, la “forma de encauzar el ejercicio de la función recaudatoria de ejecución forzosa⁴⁹.

También se afirma del procedimiento de apremio que es “una unidad jurídica paralela a la mal llamada expropiación judicial, cuya naturaleza jurídica es idéntica: actuación procesal dirigida contra los bienes del deudor para hacer efectivo un crédito respaldado por un título ejecutivo...”, pues en el mismo tiene lugar un

⁴⁵ HINOJOSA TORRALVO, J.J., “Los aspectos temporales del pago de la deuda tributaria en la Ley 25/1995”, Impuestos nº 18, 1995; y PEREZ DE VEGA, L.M., “La iniciación del procedimiento de apremio de las deudas tributarias”, Valladolid, 1998, pág. 93.

⁴⁶ PEREZ DE VEGA, L.M., “La iniciación del procedimiento de apremio de las deudas tributarias”, Valladolid, 1998, pág. 94.

⁴⁷ SERRANO ANTÓN, F., “La oposición a la vía de apremio”, Pamplona, 1998, pág. 44. MARTÍN QUERALT, J., “La suspensión de los procedimientos recaudatorios”, REDF nº 7, 1975.

⁴⁸ LOPEZ DIAZ, A., “La recaudación de deudas tributarias en vía de apremio”, Madrid, 1992, pág. 75. Este autor señala que “hay que diferenciar el hecho de que una deuda quede incurso en apremio, es decir que se encuentre dentro del período ejecutivo de recaudación, de la iniciación del correspondiente procedimiento de apremio”, “... ello determina la no coincidencia temporal del inicio del período o fase ejecutiva y del procedimiento”. Hace cita de los siguientes autores, SIERRA BRAVO, R. y CASTILLO CASTILLO, J., “Comentarios a las leyes tributarias y financieras. Procedimiento recaudatorio”, Tomo XVI, Madrid, 1983, pág. 276, que señalan que “en relación a este punto hay que distinguir entre el hecho de quedar incurso en apremio una deuda y el inicio del procedimiento de apremio respecto de la misma. El hecho de quedar incurso una deuda en apremio se produce ipso facto por su no pago dentro del período voluntario. Sin embargo, el procedimiento de apremio no se inicia hasta que se cumplimenten las formalidades jurídicas de expedición de la certificación del débito con su providencia de apremio correspondiente”. En el mismo sentido, SANZ LARRUGA, F.J., “El procedimiento administrativo de apremio”, Madrid, 1991.

⁴⁹ PEREZ DE VEGA, L.M., “La iniciación del procedimiento de apremio de las deudas tributarias”, Valladolid, 1998, págs. 29 y 45.

“desapoderamiento al propietario de sus bienes para hacer efectiva una deuda que ese propietario tiene contraída con la Administración”⁵⁰.

MORÓN PRIETO señala que en el procedimiento ejecutivo se distinguen conceptualmente dos fases. Una primera y necesariamente previa... de suministro de los oportunos títulos de ejecución y otra, propiamente ejecutiva, consistente en un procedimiento administrativo que, iniciado automáticamente, se impulsa mediante la providencia de apremio y que tiene por objeto hacer efectivas las deudas contraídas con la Seguridad Social, incluso mediante el embargo y realización del patrimonio del sujeto responsable⁵¹.

Pero, no necesariamente se ha de producir el apremio sobre el patrimonio del deudor dentro del período ejecutivo, puesto que, como ya se ha apuntado, el propio deudor puede satisfacer la deuda durante el curso de la vía ejecutiva (artículo 113 del RGRSS), o puede verse alterado el procedimiento de apremio por otros supuestos, como, por ejemplo, las causas de aplazamiento y fraccionamiento de los débitos o de suspensión (artículos 40 y siguientes y 184 del RGRSS).

De ahí que se pueda afirmar que no solo período ejecutivo y procedimiento de apremio son cosas distintas, sino que se puede dar aquél sin éste; lo que es evidente cuando se analizan las causas de terminación del período ejecutivo y del procedimiento de apremio, que tampoco deben ser identificadas.

La finalidad de la gestión recaudatoria de la Seguridad Social se centra en obtener el pago de las deudas, llegando a emplear la coacción sobre el patrimonio del deudor por medio del procedimiento de apremio, pero no siempre se consigue el objetivo deseado, esto es, la satisfacción de aquellas. El período ejecutivo puede finalizar con el pago de los débitos o por otras formas de extinción de las deudas que no supongan necesariamente su cobro, y sin que se haya llegado a iniciar el procedimiento de apremio.

El RGRSS establece en su artículo 181 los supuestos de terminación del expediente de apremio, que son: la satisfacción total de las deudas (incluidos recargo, intereses, en su caso, y costas) y la parcial, con declaración de crédito incobrable por la parte del crédito no solventada.

En artículo distinto, el 185, se enumeran las causas de terminación del procedimiento recaudatorio: [1] cuando resulte totalmente solventado el débito perseguido, [2] con el acuerdo sobre insolvencia total o parcial del obligado al pago de la deuda y, en su caso, de los demás responsables de su cumplimiento, [3] por acuerdo expreso en la resolución por la que se conceda aplazamiento con constitución de aval u otra garantía suficiente distinta a la anotación preventiva de embargo en registro público, y [4] por resolución de la TGSS de haber quedado anulado o extinguido el débito por cualquier causa legal.

⁵⁰ GONZALEZ PEREZ, J. y GONZALEZ NAVARRO, F., “Comentarios a la Ley de Régimen...”, vol. II, ob. cit., pág. 2170. Además, definen el procedimiento de apremio como “procedimiento administrativo... de realización coactiva de créditos de derecho público, sean o no tributarios (art. 1 RGR), mediante el ejercicio de potestades administrativas de embargo que opera sobre el patrimonio del deudor que no haya cumplido la obligación a su cargo durante el período voluntario (art. 3.3. RGR), mediante el ejercicio de potestades administrativas de embargo y enajenación de los bienes del obligado al pago y la consiguiente adjudicación del importe así obtenido a la extinción del crédito”.

⁵¹ MORÓN PRIETO, R., “La recaudación ejecutiva y los procedimientos de impugnación y revisión de los actos de gestión recaudatoria”, en DE LA VILLA GIL, L.E., “Derecho de la Seguridad Social”, Valencia, 1997, pág. 252.



PEREZ DE VEGA señala que “no se puede condicionar la terminación del período ejecutivo al cobro de la deuda... se haya seguido o no el correspondiente período de apremio para lograr dicho cobro. Existen pues otras formas de extinción de la deuda tributaria que no suponen la satisfacción de ésta..., pero que originan la terminación del período ejecutivo, dado que desaparece dicha deuda y con ella lógicamente el objeto mismo de la gestión recaudatoria”. Clasifica en normal y especiales las formas de terminación del período ejecutivo: es normal la terminación por el pago o cumplimiento de la deuda, ya sea a través del procedimiento de apremio o fuera de él, y son especiales aquellas formas en las que la deuda queda extinguida de manera definitiva pero no siempre se consigue el fin de la gestión recaudatoria, esto es, el pago (como la prescripción, la compensación, la condonación, la insolvencia probada y la adjudicación de bienes a la Administración acreedora). Algunas formas especiales, como la prescripción, la compensación y la condonación, se pueden dar en el curso de un procedimiento de apremio o fuera de él, y, otras, la insolvencia probada del deudor y la adjudicación de bienes a la Administración acreedora, sólo pueden darse en el seno de un procedimiento de apremio⁵².

Por todo ello, y en la recaudación de la Seguridad Social, se puede sostener que, atendiendo a un criterio temporal, el período ejecutivo es el que sucede al voluntario de pago una vez transcurridos los plazos que señalan los artículos 30 y 31 de la LGSS y 105 y 106 del RGRSS, y sirve de pórtico para la iniciación de la vía ejecutiva, que discurre, por regla general, a través del cauce procedimental denominado procedimiento de apremio, aunque puedan existir otras formas de terminación del procedimiento recaudatorio; sin que en ningún caso quepa identificar el período ejecutivo con el procedimiento de apremio. El desarrollo procedimental del período ejecutivo supone la ejecución forzosa de la Administración acreedora por los débitos insatisfechos.

Hecha esta depuración conceptual, se debe poner de relieve la confusa terminología que emplean las propias normas reguladoras de la recaudación ejecutiva de la Seguridad Social cuando de la vía ejecutiva se trata. Porque la LGSS determina que transcurridos los plazos de sus artículos 30 y 31 “se pasará automáticamente a la vía de apremio con aplicación del correspondiente recargo...” (artículo 33.2) y el RGRSS que “el procedimiento administrativo de recaudación en vía ejecutiva se inicia automáticamente, por imperio de la Ley, una vez transcurridos los plazos que se determinan en los artículos 105 y 106” y que “la iniciación de la vía ejecutiva determinará la aplicación automática del correspondiente recargo...” (artículo 107). La confusión estriba en que vía ejecutiva y vía de apremio no son técnicamente lo mismo.

1.5.- Principios inspiradores de la ejecución forzosa.

Son principios que rigen la ejecución forzosa del procedimiento recaudatorio de la Seguridad Social los siguientes:

1. Carácter forzoso o coactivo. Coacción que recae sobre el deudor, al adentrarse en su esfera jurídica para afectar a su patrimonio.

⁵² PEREZ DE VEGA, L.M., “La iniciación del procedimiento de apremio de las deudas tributarias”, Valladolid, 1998, págs. 139 y 140.

El RGRSS regula en el Capítulo VI del Título I “otras formas de extinción de las deudas”, incluyendo la prescripción (artículos 45 a 47), la compensación (artículos 48 a 53), la deducción (artículos 54 a 58), la condonación (artículo 59), la transacción, el arbitraje y los convenios en procedimientos concursales (artículo 60) y la insolvencia (artículo 61). La adjudicación de bienes a la TGSS se regula en el Capítulo V del Título III, en los artículos 162 a 166.

Este principio es compartido por el proceso de ejecución judicial, siendo predicable también de la ejecución forzosa administrativa lo afirmado por la doctrina sobre aquél. La doctrina alemana ha destacado como identificadores de la actividad ejecutiva que, de un lado, ha de someterse a los trámites del procedimiento de ejecución y, de otro, tiende a restablecer de modo efectivo el equilibrio patrimonial perturbado, y no la simple satisfacción del interés del acreedor, como si se tratara de una modalidad facultativa o alternativa de cumplimiento de la obligación. De ahí que la actividad ejecutiva sólo pueda entenderse concluida cuando el referido equilibrio patrimonial roto se haya recuperado⁵³.

Se recoge en el artículo 107.1 del RGRSS, que dispone que “el procedimiento administrativo de recaudación en vía ejecutiva se inicia automáticamente, por imperio de la Ley...”. El carácter coactivo se desprende de este artículo en el sentido de que el procedimiento recaudatorio en vía ejecutiva no es facultativo.

2. Impulso de oficio. “El procedimiento ejecutivo iniciado automáticamente se impulsa de oficio en todos sus trámites y una vez iniciado solamente se suspenderá en los casos y en la forma previstos...” (artículo 107.1b).

En el procedimiento administrativo de ejecución forzosa, el principio de impulso de oficio es máximo, tanto en su iniciación como en su desarrollo, si lo comparamos con el proceso de ejecución judicial, en el que rige el principio dispositivo de la parte acreedora para ponerlo en marcha aunque después se impulse de oficio⁵⁴.

La regla general es la excepcionalidad de la suspensión del procedimiento, que solo se suspenderá en los casos y en la forma previstos en el Reglamento (artículo 184 del RGRSS).

3. Carácter sustitutivo de la conducta privada. La Administración recaudadora sustituye la conducta del deudor o sujeto responsable para hacer desaparecer el desequilibrio patrimonial producido por el incumplimiento de la obligación. De esto ha dicho la doctrina que son “conductas fungibles”: (fungibilidad de la conducta privada)⁵⁵.

En consecuencia, la Administración “sólo puede realizar eficazmente sobre el patrimonio del deudor responsable aquellos actos jurídicos que el propio ejecutado podría llevar a cabo eficazmente, sin poder traspasar la órbita jurídico-patrimonial de éste” y, por su parte, “el responsable ejecutado conserva, durante todo el procedimiento de apremio, la facultad de poner fin a la actividad ejecutiva, dejando indemne al acreedor y demás afectados por su incumplimiento, satisfaciendo su interés...”⁵⁶.

⁵³ SOLCHAGA LOITEGUI, J., “El procedimiento de apremio sobre bienes inmuebles”, Pamplona, 1986, pág. 66.

⁵⁴ Y sin olvidar que en los diversos procesos de ejecución judiciales también se presentan diferentes grados de intensidad del principio: es evidente el mayor peso del principio de impulsión de oficio en el proceso de ejecución laboral en contraste con el civil.

⁵⁵ Véase CARRERAS LLANSANA, J., “El embargo de bienes”, Barcelona, 1957; FERNÁNDEZ LÓPEZ, M.A., “El proceso de ejecución”, Barcelona, 1982; SALINAS MOLINA, F., “El embargo de bienes”, ponencia presentada en las Jornadas sobre puntos críticos de la ejecución laboral, Universidad Carlos III, 4 y 5 febrero de 1999; y “Ejecución dineraria: el embargo”, RL, nº 15-16, 8 y 23 de agosto de 1999.

⁵⁶ SOLCHAGA LOITEGUI, J., “El procedimiento de apremio sobre bienes inmuebles”, Pamplona, 1986, pág. 68.

4. Contradicción atenuada. La ejecución forzosa sobre el patrimonio del deudor a la Seguridad Social se caracteriza por la coacción de la Administración recaudadora sobre los bienes y derechos del aquél ante el incumplimiento de una obligación vencida, líquida y exigible. La intervención del deudor en esta fase del procedimiento de recaudación se contrae a la interposición de recursos administrativos frente a actos recaudadores y a la oposición al apremio por las causas tasadas especificadas en el Reglamento⁵⁷.

En este sentido, la ejecución forzosa administrativa se asemeja al proceso de ejecución, el que, según SCHONCKE, “no se constituye de modo contradictorio, como consecuencia de la finalidad perseguida por el mismo”⁵⁸.

Por supuesto que la intervención del deudor puede ser la del cumplimiento de la obligación que se ejecuta forzosamente, en cuyo caso, la misma resulta decisiva y pone fin a la ejecución forzosa, debiendo resarcir a la Administración acreedora el correspondiente recargo, intereses, en su caso, y las costas del procedimiento⁵⁹.

5. Asimetría. En la ejecución forzosa no existe simetría entre los sujetos intervinientes, la Administración recaudadora es a su vez sujeto acreedor y titular de la potestad ejecutiva, por lo que aparece como sujeto que actúa la sanción ordenada por el título ejecutivo, sin salirse de los límites de éste y con el máximo respeto a los derechos del ejecutado. “La actividad ejecutiva supone una intromisión en un patrimonio ajeno o... una invasión en la esfera de autonomía ajena; por lo que las medidas que al efecto se empleen serán tanto más justas cuanto que, por un lado, hagan conseguir al titular del derecho lesionado la máxima utilidad, esto es, consigan la más completa restauración del equilibrio patrimonial perturbado por el incumplimiento de la obligación, y, por otro, produzcan en la esfera jurídica del deudor la menor afección o distorsión posible”⁶⁰.
6. Proporcionalidad. El “principio de proporcionalidad” que rige en el proceso de ejecución judicial inspira también la recaudación ejecutiva de la Administración. El mismo se basa en la “regla de proporcionalidad de los sacrificios”, de obligada observancia en toda limitación de los derechos fundamentales, y supone que el sacrificio del ejecutado sea el mínimo necesario para que la ejecución cumpla su función. Las medidas de la

⁵⁷ Artículos 182 y 183 del RGRSS, sobre Recursos Administrativos, y 111, relativo a la oposición al apremio. Otro supuesto de intervención en la fase de ejecución forzosa del procedimiento recaudatorio, es la interposición de tercerías; pero, en este caso, la intervención lo es de un tercero.

⁵⁸ SCHONCKE, A., “Derecho procesal civil”, trad. Española de PRIETO-CASTRO, Barcelona, 1950, citado por SOLCHAGA LOITEGUI, J., “El procedimiento de apremio sobre bienes inmuebles”, Pamplona, 1986, pág. 65.

⁵⁹ El artículo 113 del RGRSS dispone la regulación del pago de las deudas durante el procedimiento de apremio: “Iniciada la vía ejecutiva, cuando el deudor, en cualquier momento del procedimiento de apremio anterior a la adjudicación de los bienes embargados, decida pagar la deuda, incluidos recargo, intereses, en su caso, y costas devengadas, le será admitido el pago por las Unidades de Recaudación Ejecutiva. Si el pago no comprendiere la totalidad de dichos conceptos, el importe pagado se aplicará en los términos establecidos en el apartado 2 del artículo 181 de este Reglamento y se continuará el procedimiento de apremio por el resto impagado en base al mismo título ejecutivo”.

⁶⁰ SOLCHAGA LOITEGUI, J., “El procedimiento de apremio sobre bienes inmuebles”, Pamplona, 1986, pág. 66.

ejecución forzosa han de hacerse compatibles con los derechos fundamentales del ejecutado⁶¹.

Por la doctrina tributaria se resalta la importancia de este principio. Según CALVO ORTEGA, "particular interés en el procedimiento recaudatorio tiene el principio de proporcionalidad entendido aquí como un equilibrio entre suficiencia de las medidas administrativas e intereses patrimoniales del sujeto pasivo de manera que el perjuicio causado a éste sea el mínimo imprescindible"⁶².

El RGRSS remite a la LEC en cuanto al orden de prelación a observar en el embargo de los bienes del deudor, limitaciones del embargo y bienes inembargables. Respecto a las medidas cautelares que puede adoptar la TGSS para asegurar el cobro de las deudas, cuando existan indicios racionales de la frustración o dificultad grave del mismo, se exige que sean "proporcionadas al daño que se pretenda evitar. En ningún caso se adoptarán aquéllas que puedan producir un perjuicio de difícil o imposible reparación" (artículo 33.1 de la LGSS).

La doctrina señala también, relacionado con el anterior, el "principio de adecuación", a tenor del cual, las medidas a utilizar para vencer la resistencia del obligado deben ser acordes con su contenido⁶³.

7. Algunos autores reseñan principios adicionales, como el de seguridad jurídica, legalidad o el de respeto a los derechos y libertades de las personas; pero éstos son principios generales de toda actividad administrativa⁶⁴.

En esta línea, PEREZ DE VEGA destaca la virtualidad del principio constitucional de seguridad jurídica en el ejercicio de la potestad funcional de recaudación forzosa, efectuando su análisis desde la aplicación del principio en el procedimiento administrativo común hacia la proyección del mismo en el procedimiento recaudatorio. Así, el principio de seguridad jurídica es una "suma de principios... que va a conducir, por lo que se refiere a la actuación administrativa, a una serie de imperativos de objetividad, imparcialidad, eficacia y servicio a los intereses generales, con sometimiento a la ley y al Derecho (artículo 103.1 y 3 de la CE)", y, siendo el procedimiento de apremio el cauce formal de la actividad administrativa de recaudación que se encuadra dentro de la teoría general del procedimiento

⁶¹ La regla de proporcionalidad de los sacrificios está recogida en la doctrina del Tribunal Constitucional: SSTC 26/1981, de 17 de julio; 37/1989, 15 de febrero, y 113/1989, de 22 de junio. Esta última afirma que "la regla de proporcionalidad de los sacrificios exige que la declaración legal de inembargabilidad se desenvuelva dentro de los límites imprescindibles para asegurar el mínimo económico vital de sus beneficiarios y no los sobrepasen de manera tal que se extienda su inmunidad frente a los acreedores en cuantía que resulte excedente a ese mínimo vital".

Recuérdese que la Exposición de Motivos de la LRJAP y PAC, en su apartado XII, resalta especialmente este principio al decir que "la autotutela de la Administración Pública, potestad que permite articular los medios de ejecución que garanticen la eficacia de la actividad administrativa, queda en todo caso subordinada a los límites constitucionales, debiendo adoptarse los medios precisos para la ejecución, de modo que restrinjan al mínimo la libertad individual y de acuerdo con el principio de proporcionalidad".

⁶² CALVO ORTEGA, R., "Curso de Derecho Financiero. I. Derecho Tributario (Parte General)", Madrid, 1997, pág. 311.

⁶³ SAINZ MORENO, F., "Sobre la ejecución en línea directa de continuación del acto y otros principios de la coacción administrativa", REDA, nº 13, pág. 321; LOPEZ DIAZ, A., "La recaudación de deudas tributarias en vía de apremio", Madrid, 1992, pág. 162. STS 14 de febrero de 1977, RJ 765.

⁶⁴ LOPEZ DIAZ, A., "La recaudación de deudas tributarias en vía de apremio", Madrid, 1992, pág. 163.

administrativo constituyendo una modalidad o especie del mismo, es de destacar “la relevancia que adquiere el principio de seguridad jurídica en la vía de apremio”, poniendo de manifiesto “qué incidencia han tenido los principios constitucionales que conforman el contenido del mencionado principio – de seguridad jurídica – respecto del actuar de la Administración Tributaria (o de Seguridad Social, se puede entender) en materia de recaudación ejecutiva – que como se recordará se concreta en los principios de objetividad, imparcialidad, eficiencia y legalidad -⁶⁵.

1.6.- Terminología.

Llama la atención la pluralidad de los términos que se emplean en esta fase del procedimiento recaudatorio. Así, se habla de ejecución forzosa, período ejecutivo, vía de apremio y/o procedimiento de apremio para hacer alusión a la parte del procedimiento de recaudación que sigue al período voluntario y en la que la Administración acreedora adopta una posición coactiva respecto del patrimonio del deudor para hacer efectiva la deuda – de carácter dinerario – para con el Sistema de la Seguridad Social. No obstante, existen diferencias conceptuales que merecen ser destacadas.

- La ejecución forzosa.

Se ha estudiado y definido la ejecución forzosa de la Seguridad Social configurándola como actividad administrativa de la Administración de la Seguridad Social – cuya competencia corresponde a la Tesorería General de la Seguridad Social – para la exacción coactiva de las deudas objeto de su gestión recaudatoria que no han sido satisfechas por los sujetos responsables en los plazos señalados; deudas – u obligaciones de pago - que han sido declaradas previamente en un acto administrativo que constituye el título de la ejecución. Actividad que es obligatoria y se impulsa de oficio por la propia Administración recaudadora.

Tal definición contempla la actuación recaudadora de la Administración de la Seguridad Social como *función* en sentido técnico-administrativo, esto es, desde la doble perspectiva del poder-deber, con la potestad de la autotutela ejecutiva y la obligación de ejercitarla en cumplimiento de los intereses generales y del principio de eficacia, con pleno sometimiento al principio de legalidad.

La expresión *ejecución forzosa* no se emplea por la LGSS, ni por el RGRSS y su Orden de desarrollo. Sin embargo, sí se utiliza la de *exacción forzosa*: “el procedimiento para la exacción forzosa de las deudas por cuotas y demás recursos de la Seguridad Social objeto de gestión recaudatoria será exclusivamente administrativo, siendo competente para entender del mismo y resolver todas sus incidencias la TGSS, en su condición de titular de la función recaudatoria en el Sistema de la Seguridad Social” (artículo 108 del RGRSS).

PALOMAR OLMEDA y LOSADA GONZÁLEZ señalan que estamos ante “un procedimiento administrativo cuyo objeto es la exacción coactiva de alguno de los recursos del Sistema de la Seguridad Social, siempre que el deudor o el responsable

⁶⁵ PEREZ DE VEGA, L.M., “La iniciación del procedimiento de apremio de las deudas tributarias”, Valladolid, 1998, págs. 45 a 79. Efectúa un análisis pormenorizado de este principio y los demás citados que considera integrantes de éste en el procedimiento administrativo común y en el procedimiento de apremio en la recaudación tributaria.

del abono no haga efectiva la deuda, después de haber sido previamente requerido para ello”⁶⁶.

- Periodo ejecutivo.

La definición del mismo se obtiene a partir de un criterio temporal, y es el que sucede al voluntario de pago una vez transcurridos los plazos que señalan los artículos 30 y 31 de la LGSS y 105 y 106 del RGRSS. Se inicia automáticamente por imperio de la Ley.

Constituye el marco dentro del cual se ubican la vía y el procedimiento de apremio, con los que no puede – ni debe – confundirse, y sin que necesariamente deban producirse, dado que el período ejecutivo puede finalizar antes de que dicho procedimiento de apremio llegue a iniciarse.

A diferencia de lo que sucede con el RGR, que expresamente señala que los períodos de recaudación serán dos, el voluntario y el ejecutivo (artículo 3), la LGSS y el RGRSS no se refieren a este último con esta denominación. El artículo 5 del RGRSS mantiene el criterio temporal de diferenciación al rubricarse “períodos de recaudación”, pero señala que son el período voluntario de recaudación y, “caso de que los sujetos responsables no cumplan las obligaciones a su cargo en dicho período, que la recaudación se efectuará, según proceda, por vía de apremio o mediante el procedimiento de deducción”. Es decir, que el Reglamento en este artículo denomina impropiaamente “vía de apremio” al que es período ejecutivo.

Por su parte, la LGSS, en su artículo 33.2, y el propio RGRSS, en el 107, se refieren a esta fase de la recaudación como “vía ejecutiva” o “procedimiento de recaudación en vía ejecutiva”⁶⁷, debiendo considerar tales expresiones sinónimas de “período ejecutivo”, aunque parezca que se abandona el criterio temporal para acercarse al procedimental⁶⁸.

En esencia, el criterio cronológico sigue imperando en el procedimiento de recaudación de la Seguridad Social, y el período ejecutivo se abre automáticamente una vez transcurridos los plazos señalados en la norma: “se inicia cuando transcurre el período voluntario sin ingreso y se extiende hasta el momento en que prescribe la acción administrativa para exigir el cobro”⁶⁹ o desaparece la misma por otra causa.

⁶⁶ PALOMAR OLMEDA, A. y LOSADA GONZÁLEZ, H., “La Jurisprudencia competente para conocer de la impugnación de los actos en materia de recaudación de la Seguridad Social. Análisis de una controversia”, RSS, nº 32, octubre-diciembre, 1986, pág. 101.

⁶⁷ El artículo 107.1.b) del RGRSS emplea también el término “procedimiento ejecutivo”, pero el significado del mismo es dudoso, ya que el sentido del artículo 107 es el de “procedimiento de recaudación en vía ejecutiva”: “el procedimiento ejecutivo iniciado automáticamente se impulsa de oficio en todos sus trámites y una vez iniciado solo se suspenderá en los casos y en la forma previstos en el artículo 184 de este Reglamento”. El mencionado artículo 184 recoge las causas de suspensión del procedimiento recaudatorio, que no del procedimiento de apremio.

Sin embargo, el artículo 34.1 de la LGSS emplea el mismo término de “procedimiento ejecutivo” para referirse al “procedimiento de apremio”: “las personas contra las que se hubiese iniciado procedimiento ejecutivo por deudas a la Seguridad Social podrán formular oposición al apremio decretado dentro de los quince días siguientes al de su notificación”.

En este último sentido parece decantarse algún autor, LOPEZ DÍAZ, A., “La recaudación de deudas tributarias en vía de apremio”, Madrid, 1992, pág. 77.

⁶⁸ El artículo 33.2, segundo párrafo, señala que “la exacción en vía ejecutiva de las deudas por cuotas y demás recursos de la Seguridad Social que tengan el carácter de ingresos de derecho público y que no sean frutos, rentas o cualquier otro producto de sus bienes muebles o inmuebles, se efectuará mediante el procedimiento administrativo de apremio seguido por la TGSS”. Asimismo, el artículo 107.1 del RGRSS, señala que “el procedimiento de recaudación en vía ejecutiva se inicia automáticamente...” y que “el procedimiento ejecutivo iniciado automáticamente se impulsa de oficio...”.

⁶⁹ SERRANO ANTÓN, F., “La oposición a la vía de apremio”, Pamplona, 1998, pág. 45.

- Vía de apremio y procedimiento de apremio.

Ambos términos se emplean por la LGSS (artículo 33.2) y por el RGRSS (artículos 5 y 107 y siguientes). También se emplea la expresión “situación de apremio” (artículos 30.3 y 4 de la LGSS y 107.3 del RGRSS).

Ambos vienen a significar lo mismo pero son contemplados desde distinta óptica. La vía de apremio es “un concepto omnicomprensivo, cuya dimensión temporal viene constituida por el período ejecutivo en el seno del cual se desarrolla el procedimiento de apremio”, y se destaca que el término <<vía>> tiene un contenido evidentemente dinámico⁷⁰.

El Tribunal Supremo ha señalado que “el procedimiento de apremio no tiene otra finalidad que la de lograr el ingreso coactivo o forzoso de los débitos a la Hacienda Pública - o la Seguridad Social - que no han sido solventados voluntariamente dentro de los plazos fijados...”⁷¹.

Desde el aspecto procedimental, consiste el procedimiento de apremio en una “serie de actos coactivos de un ente público, dirigidos contra los bienes de un deudor – tributario o de Seguridad Social – que no hizo efectiva voluntariamente la deuda, y con el fin de satisfacer esta última en virtud de su propio derecho y autoridad”⁷².

Por todo ello, se puede afirmar que el procedimiento de apremio es la sucesión de actos administrativos que materializan la coacción de la Administración recaudadora sobre el patrimonio del deudor, cuya finalidad es la satisfacción forzosa de la deuda.

Este aspecto procedimental es el que predomina en la regulación de la LGSS, cuando determina que “la exacción en vía ejecutiva... se efectuará mediante el procedimiento administrativo de apremio seguido por la Tesorería General de la Seguridad Social”.

El acto administrativo que pone en marcha procedimiento de apremio es la *providencia de apremio*, por la cual se despacha la ejecución contra el patrimonio del deudor con base en los títulos ejecutivos determinados en la LGSS y RGRSS (artículos 34 de la LGSS y 110 del RGRSS). Se subraya la importancia de la providencia de apremio afirmando que “se convierte en un acto imprescindible e ineludible para iniciarse la vía de apremio, hasta el punto de que de conformidad con

⁷⁰ Una vez mas, definición dada por la doctrina tributaria pero predicable de la homónima vía de apremio de la recaudación de la Seguridad Social: LOPEZ DIAZ, A., “La recaudación de deudas tributarias en vía de apremio”, Madrid, 1992, pág. 46.

⁷¹ STS 24 febrero 1995, RJ 1032.

⁷² Definición dada por la sentencia del TSJ de Canarias/Las Palmas de 31 de octubre de 1995, RJ 1381. El aspecto procedimental del procedimiento de apremio es destacado también, solo que referido a la esfera tributaria, en LOPEZ DIAZ, A., “La recaudación de deudas tributarias en vía de apremio”, Madrid, 1992, pág. 77, según el cual “la vía de apremio, se refiere al procedimiento ejecutivo, es decir, a los actos administrativos tendentes a la recaudación coactiva de la deuda tributaria”. SOLCHAGA LOITEGUI, J., “El procedimiento de apremio sobre bienes inmuebles”, Pamplona, 1986, pág. 27, señala, en referencia al procedimiento de apremio de la ejecución judicial, que “el procedimiento de apremio, como señala M. FENECH NAVARRO, “Derecho Procesal Civil”, Madrid, 1980, se puede definir en forma descriptiva como el conjunto de normas que regulan la actividad procesal ejecutiva, que dentro del proceso de ejecución ordinario se encaminan, tras el despacho de la ejecución y el embargo, al pago del ejecutante y el de las costas causadas”.

lo dispuesto en... el Reglamento: <<la omisión de la providencia de apremio determinará la improcedencia de la vía de apremio>>⁷³.

Por tanto, el título ejecutivo es un presupuesto de la vía de apremio, pero el primer acto procedimental de ésta es la providencia de apremio⁷⁴.

2.- NATURALEZA JURÍDICA.

Sentadas las anteriores precisiones terminológicas, en adelante nos referiremos a esta fase de la recaudación de la Seguridad Social como vía ejecutiva, destacando las siguientes características.

2.1.- La vía ejecutiva es de carácter exclusivamente administrativo.

El artículo 108.1 del RGRSS dice que “el procedimiento para la exacción forzosa de las deudas por cuotas y demás recursos de la Seguridad Social objeto de gestión recaudatoria será exclusivamente administrativo, siendo competente para entender del mismo y resolver todas sus incidencias la TGSS en su condición de titular de la función recaudatoria en el Sistema de la Seguridad Social. A su vez, la LGSS afirma que la exacción en vía ejecutiva se efectuará mediante el “procedimiento administrativo de apremio seguido por la TGSS”.

De dicho carácter administrativo se sigue la atribución exclusiva de la gestión recaudatoria de las cuotas y demás recursos de financiación del Sistema de la Seguridad Social a la TGSS que efectúa el artículo 2 del RGRSS al delimitar la competencia material. A lo que no empece que la TGSS pueda concertar los servicios de recaudación ejecutiva con otra Administración Pública o entidad particular⁷⁵.

⁷³ PALOMAR OLMEDA, A. y LOSADA GONZÁLEZ, H., “La Jurisprudencia competente para conocer de la impugnación de los actos en materia de recaudación de la Seguridad Social. Análisis de una controversia”, RSS, nº 32, octubre-diciembre, 1986, pág. 103. El artículo 110.1 del RGRSS, in fine, determina que “su omisión – de la providencia de apremio – determinará la improcedencia de la vía de apremio”.

⁷⁴ SÁNCHEZ ONDAL, J.J., “El recargo de apremio por deudas tributarias”, Madrid, 1994, pág. 17, afirma, respecto del procedimiento recaudatorio de la Hacienda Pública, que “la doctrina planteó la cuestión de si el inicio del procedimiento de apremio se producía, como pudiera desprenderse de la letra del artículo 128 de la LGT, con la expedición de la *certificación de descubierto*, o bien con la providencia de apremio. La tendencia general fue la de entender que con esta última. La expedición del título ejecutivo constituía un presupuesto de la iniciación de la vía de apremio, pero ésta se iniciaba con el primer acto procedimental que ordenaba la ejecución contra los bienes y derechos del deudor y fijaba el recargo de apremio, que no era otro que la providencia de apremio”.

Sirva de ejemplo, en sede de recaudación tributaria, la sentencia de 14 de junio de 1989 del TSJ de Cataluña, que señala, en su fundamento jurídico segundo, que “en efecto, como destaca la doctrina más autorizada, el simple transcurso del período voluntario es un presupuesto inexcusable, pero no es suficiente para iniciar el procedimiento de apremio, sino que tal tránsito del período voluntario de recaudación a la vía de apremio ha de ser declarado formalmente. Por lo tanto, es indispensable que la Administración posea un título ejecutivo, pero éste no constituye un acto del procedimiento de apremio, sino un presupuesto del mismo, que ha de iniciarse precisamente mediante la providencia de apremio...”. Y la STS 3 de junio de 1995, RJ 6032, en cuyo fundamento jurídico cuarto sostiene que “... la providencia de apremio constituye el <<acto inicial del procedimiento ejecutivo>>, de modo que, en consecuencia, cualquier intervención de la Administración contra el patrimonio del deudor, a efectos de traba o de garantía de la deuda debida, con anterioridad a dicha providencia, es contraria al ordenamiento jurídico”.

La STS 12 de marzo de 1990, RJ 1989, matiza la naturaleza jurídica de la providencia de apremio como “<<el acto de la Administración que despacha la ejecución contra el patrimonio del deudor>>, en términos de la más estricta ejecutividad”.

⁷⁵ Tal y como ha quedado expuesto, la TGSS puede concertar los servicios recaudatorios en vía ejecutiva con las Administraciones Públicas o entidades particulares habilitadas al efecto y, en especial, con los órganos de recaudación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (artículos 2 y 108.2 del RGRSS). En todo caso, el concierto no puede alcanzar a algunos actos administrativos, como la competencia para dictar la providencia de apremio, para declarar incobrables los créditos perseguidos y el

Las normas recaudatorias de la Seguridad Social configuran un procedimiento de recaudación unitario, administrativo en todas sus fases, y atribuyen hoy su competencia a un organismo público, la TGSS⁷⁶.

La doctrina hacendística señala que existen dos posibles sistemas de recaudación ejecutiva: el sistema judicial y el sistema administrativo. "La opción por uno u otro de los sistemas no deviene discrecional, sino que está directamente vinculada a la evolución jurídica de cada país, y más concretamente a la evolución de la Administración y del Derecho Administrativo, donde el privilegio de la autotutela ha estado sometido a las tensiones entre el Ejecutivo y el Poder Judicial"⁷⁷. En el sistema judicial, la Administración ha de acudir a los órganos del poder judicial para obtener el cobro de lo adeudado y no pagado voluntariamente, cuando la deuda sea vencida, líquida y exigible, elaborando la propia Administración el título ejecutivo que sirve de base para solicitar la ejecución al órgano judicial. El sistema administrativo prescinde de los órganos judiciales en el procedimiento ejecutivo, que compete los propios órganos administrativos. Señala LOPEZ DIAZ que se produce entre ambos sistemas "una diferencia únicamente orgánica, por cuanto los actos procedimentales suelen ser muy semejantes en ambos supuestos", y destaca como razones que justifican el sistema de coacción a través de órganos administrativos la mayor celeridad, especial naturaleza del débito a recaudar y mantenimiento de garantías para el deudor⁷⁸.

La opción por el sistema administrativo tiene su raíz en la configuración de la gestión recaudatoria como una función pública de la Administración de la Seguridad Social, y su base en la potestad de autotutela ejecutiva de que dicha Administración goza.

Implica la opción que todos los actos que integran la gestión recaudatoria y, en especial, los que se materializan en la vía ejecutiva, son actos administrativos. Pero como acertadamente se afirma, esto no significa que estemos ante un procedimiento

término del procedimiento de apremio y para la resolución de las reclamaciones de tercerías, que quedarán en todo caso residenciadas en la TGSS.

Se permite, asimismo, la celebración de conciertos para la ejecución material de subastas públicas de bienes del deudor con la Seguridad Social por empresas o profesionales especializados (artículo 151 del RGRSS).

⁷⁶ Recuérdese lo expuesto en el Capítulo Primero de este trabajo y al apartado 3 del Capítulo Segundo sobre naturaleza jurídica de la gestión recaudatoria y orden jurisdiccional competente.

⁷⁷ LOPEZ DÍAZ, A., "La recaudación de deudas tributarias en vía de apremio", Madrid, 1992, pág. 148; SANZ LARRUGA, J., "La vía administrativa de apremio: una potestad administrativa en expansión", R.A.P., nº 117, 1988; SOLCHAGA LOITEGUI, J., "El procedimiento de apremio sobre bienes inmuebles", Pamplona, 1986.

⁷⁸ LOPEZ DÍAZ, A., "La recaudación de deudas tributarias en vía de apremio", Madrid, 1992, pág. 149. Señala que una exposición pormenorizada de las ventajas del procedimiento administrativo se encuentra en RAPOPORT, M., "El cobro de la deuda tributaria: políticas y problemas administrativos", II Asamblea General de la C.I.A.T., Buenos Aires, 1968. En la página 41, como planteamiento general, LOPEZ DIAZ resalta que, siguiendo al S.D.F.U.M., se puede afirmar que "bajo la denominación de sistemas recaudatorios se designan las diversas modalidades de organización jurídica del sistema recaudatorio", y distingue, en una primera aproximación, siguiendo a GIANNINI, dos sistemas para la recaudación de impuestos: "O el Estado se ocupa directamente de la misma, por medio de sus órganos, o confía ese cometido a una persona extraña a la organización administrativa". Precizando más dicha clasificación, PISTONE diferencia tres posibles sistemas recaudatorios: a) un primer sistema estaría caracterizado por ser el ente público acreedor del tributo el recaudador de las cuotas adeudadas, o lo que en Italia se ha denominado <<della regia di Stato>>; b) un segundo sistema, en el que la recaudación se lleva a cabo por un sujeto público que no es el acreedor de la prestación, sino otro ente público diferente en el que se delega la función recaudatoria, y c) un tercero, en el que la recaudación se efectuaría por sujetos privados, distinguiéndose una recaudación primaria (interés directo del particular en la recaudación) y una secundaria (con finalidad diferente a la puramente recaudatoria o interés indirecto del particular). En la recaudación primaria se distinguirían las modalidades del arrendamiento de recaudación y el <<contrato esattoriale>>.

administrativo común, “sino especial *ratione materiae*”⁷⁹, conforme establece la Disposición Adicional Sexta, apartado segundo, de la LRJAP y PAC, según la cual “los actos de gestión recaudatoria de la Seguridad Social se regirán por lo dispuesto en su normativa específica”, e idéntica disposición de la LOFAGE, por la que “el régimen... económico financiero... de las Entidades Gestoras y la TGSS... será el establecido por su legislación específica”.

Consecuencia de ello es la no injerencia de los órganos judiciales en la vía ejecutiva, que se sigue e impulsa de oficio por la TGSS en todas sus fases. Pese a ello, se matiza por la doctrina tributaria que “la exclusividad de la Administración en el conocimiento de las incidencias del apremio debe afectar únicamente a las cuestiones relacionadas con la recaudación ejecutiva, pero en ningún caso, a... actuaciones ajenas a la recaudación, aunque se produzcan con motivo de un procedimiento de ejecución”.

En efecto, los órganos judiciales podrán entrar a conocer de determinadas cuestiones: impugnación de actos de gestión recaudatoria en vía ejecutiva, agotados los recursos administrativos previos; intervención judicial exigida para la defensa de derechos y libertades fundamentales que puedan verse afectados por la actuación administrativa, como en el caso de la necesidad de autorización judicial para entrar en el domicilio del deudor⁸⁰; o el conocimiento de los tribunales de los interdictos que puedan interponerse por los particulares en el supuesto de que la Administración prescinda del procedimiento establecido (vía de hecho). En todos estos casos, “las intervenciones judiciales no empañan la naturaleza administrativa del procedimiento de apremio... Se trata simplemente de actuaciones que, aún relacionadas con el procedimiento, exceden de las competencias de la Administración”⁸¹.

También desde la esfera tributaria, mucho más profusa en estudios doctrinales sobre la recaudación que en la de Seguridad Social, se hace la siguiente consideración: algunos autores sostienen que si, desde el punto de vista subjetivo, el procedimiento de recaudación es netamente administrativo, desde el objetivo, la actividad que se despliega en dicho procedimiento, puede considerarse como el ejercicio de una función jurisdiccional (S.D.F.U.M., SAINZ DE BUJANDA, FENECH NAVARRO y FERNANDEZ LOPEZ, entre otros). Argumentos para ello es que estamos ante una acción ejecutiva que desarrolla la Administración de manera unilateral para dar satisfacción al crédito del ente público, actuando sobre los bienes del deudor en virtud de un título, considerando jurisdiccional la naturaleza del procedimiento y del propio órgano recaudador por la similitud de la función del proceso de ejecución civil y la semejanza estructural de los procedimientos⁸².

⁷⁹ PEREZ DE VEGA, L.M., “La iniciación del procedimiento de apremio de las deudas tributarias”, Valladolid, 1998, pág. 31.

⁸⁰ El artículo 120.2 del RGRSS recoge la obligación de solicitar la autorización judicial para entrar en el domicilio del deudor: “Finalizada la traba de bienes para la que no sea necesaria la entrada en domicilio o en los restantes edificios o lugares de acceso dependientes del consentimiento de su titular, si el valor estimado de aquéllos no cubre el importe de la deuda, se solicitará del Juez de Instrucción autorización para la entrada en el domicilio en que se encuentren, salvo que el titular consienta dicha entrada...”.

⁸¹ LOPEZ DÍAZ, A., “La recaudación de deudas tributarias en vía de apremio”, Madrid, 1992, pág. 157 y 158.

⁸² Sobre la consideración del procedimiento de recaudación ejecutiva como función jurisdiccional, consúltense, LOPEZ DÍAZ, A., “La recaudación de deudas tributarias en vía de apremio”, Madrid, 1992, págs. 158 y ss. Señala que el S.D.F.U.M. afirma que “... la circunstancia de que la recaudación en vía de apremio constituya un procedimiento administrativo no impide que, por su contenido, tenga naturaleza jurisdiccional. Se trata, en efecto, de un procedimiento que se desarrolla por la Administración, pero cuya finalidad es dar satisfacción al crédito del ente público mediante el despliegue de una acción ejecutiva de carácter unilateral que aspira a vencer la resistencia del obligado y a operar sobre sus bienes y derechos en beneficio de la Hacienda Pública que, en virtud del título, aparece como acreedora”.

PEREZ DE VEGA, L.M., “La iniciación del procedimiento de apremio de las deudas tributarias”, Valladolid, 1998, págs. 32 y ss, sostiene que la mayor parte de la doctrina reconoce el carácter

En contra (GARCIA DE ENTERRIA y FERNANDEZ, MONTERO AROCA y ORTELLS RAMOS, LOPEZ DÍAZ y, parece que también, PEREZ DE VEGA y SERRANO ANTÓN), se esgrime que faltan las condiciones, objetivas y subjetivas, para que pueda hablarse propiamente de jurisdicción. Las argumentaciones son varias: por un lado, los órganos que intervienen en ambos procedimientos, proceso de ejecución civil y procedimiento administrativo de recaudación en vía ejecutiva, son distintos (un juez, en el primero, y un órgano administrativo, en el segundo); en segundo lugar, que la finalidad de dichas figuras es diversa, pues en el proceso de ejecución civil se tutela un interés particular que se ha visto lesionado, mientras que en el procedimiento en vía ejecutiva se tutela el interés general o público; y, por último, en los distintos principios que inspiran ambas instituciones, ya que en el procedimiento de recaudación en vía ejecutiva no existe la dualidad e igualdad de las partes y, además, es regido por el principio de oficialidad en su comienzo y desarrollo⁸³.

administrativo del procedimiento de apremio (SERRERA CONTRERAS, HERRERO SUAZO, ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, PEREZ DE AYALA y GONZALEZ PEREZ, ZABALA RODRIGUEZ-FORNOS, LLOPIS GINER y DAGO ELORZA, PEREZ ROYO y AGUALLO AVILÉS, CALVO ORTEGA). Junto a este sector mayoritario, algunos autores sostienen que si bien desde un punto de vista subjetivo el procedimiento de apremio es administrativo, por su contenido hay que asignarle naturaleza jurisdiccional, ello por su semejanza estructural con el proceso de ejecución (S.D.F.U.M., SAINZ DE BUJANDA, BAYONA DE PEROGORDO y SOLER ROCH, y SOLCHAGA LOITEGUI). De entre los autores que se manifiestan partidarios de este carácter bivalente del procedimiento de apremio, cabe destacar la opinión de SAINZ DE BUJANDA, para quien la circunstancia de que la recaudación en vía de apremio constituya un procedimiento administrativo "no impide que por su contenido tenga naturaleza jurisdiccional, pues su finalidad es dar satisfacción al crédito del ente público mediante el despliegue de una acción ejecutiva de carácter unilateral que aspira a vencer la resistencia del obligado y a operar sobre sus bienes y derechos en beneficio de la Hacienda Pública, que, en virtud del título aparece como acreedora". Pero la postura más firme a favor de la naturaleza jurisdiccional del procedimiento de apremio ha sido la sostenida por el procesalista FENECH NAVARRO, al afirmar que "la actividad jurisdiccional de ejecución tributaria se lleva a cabo mediante el proceso y procedimiento de ejecución regido por las normas del procedimiento de recaudación, establecidas en su casi totalidad por el (entonces vigente) Estatuto de Recaudación de 1948". Y contrariamente, sobre la naturaleza de dicho procedimiento entiende el mencionado autor que "nos encontramos en presencia de un procedimiento de naturaleza jurisdiccional y es por tanto jurisdiccional el proceso que instruye el titular del órgano, que es el Recaudador de Hacienda, como órgano jurisdiccional tributario..."

⁸³ LOPEZ DÍAZ, A., "La recaudación de deudas tributarias en vía de apremio", Madrid, 1992, pág. 159, señala que GARCÍA DE ENTERRIA, E. y FERNANDEZ, T.R., "Curso de Derecho Administrativo", I, Madrid, 1983, y MONTERO AROCA, J. y ORTELLS RAMOS, M., "Derecho Jurisdiccional", I, Barcelona, 1987, establecen las diferencias que separan a la Administración y la jurisdicción. El autor afirma que "partiendo de estas notas características de la jurisdicción consideramos que no existe tal potestad administrativa jurisdiccional. En efecto, faltan las condiciones, tanto subjetivas como objetivas, que se han apuntado para que pueda hablarse de jurisdicción".

PEREZ DE VEGA, L.M., "La iniciación del procedimiento de apremio de las deudas tributarias", Valladolid, 1998, pág. 31. Expone esta autora que, como advierte PRIETO CASTRO Y FERRÁNDIZ "es sumamente arriesgado emplear conceptos como *proceso*, *jurisdicción*, *independencia del órgano jurisdiccional* y análogos, no en un sentido vulgar, sino estrictamente jurídico-procesal para referirse al procedimiento, a la actividad y a los funcionarios que actúan en la Administración Financiera". Por otra parte,... parece reflejarse... una cierta confusión entre lo que constituye un "proceso de ejecución civil" y un "procedimiento de apremio", por lo que resulta conveniente analizar cuál puede ser la razón de que se produzca una confusión entre ambas figuras. Una primera explicación pudiera obedecer al desempeño de funciones similares... Una segunda explicación a la citada confusión entre el proceso de ejecución y el procedimiento de apremio puede encontrarse en la semejanza estructural de ambos procedimientos de ejecución de obligaciones de carácter dinerario, lo cual se puede comprobar con una simple lectura de los artículos 1429 y ss. de la Ley de Enjuiciamiento Civil, respecto al procedimiento de ejecución civil, y los artículos 126 y ss. de la LGT en relación con el procedimiento de apremio. Por tanto, existen semejanzas evidentes entre el proceso de ejecución civil y el procedimiento de apremio, ya que no se ha de olvidar la pertenencia de ambas instituciones a una estructura procedimental común, pero hay, también, importantes diferencias entre ambas figuras... Si se atiende al aspecto subjetivo, ambas figuras difieren por la distinta posición y carácter de los órganos, ya que la Administración es parte interesada en el procedimiento de apremio y, además, realiza una actividad administrativa... Desde la finalidad perseguida por dichas figuras también se advierte cómo se van a tutelar derechos distintos. El proceso de ejecución civil tiene como finalidad esencial amparar derechos o intereses particulares que se han visto lesionados; mientras que en el procedimiento de apremio, como ya es sabido, se tutelan intereses generales, lo que

Por las razones expuestas, se afirma que “técnicamente no es admisible considerar el procedimiento ejecutivo como un procedimiento administrativo de naturaleza jurisdiccional; se trata de un procedimiento administrativo de ejecución singular, derivado de la potestad de autotutela atribuida por la ley a la Administración”⁸⁴.

2.2.- La vía ejecutiva es procedimiento ejecutivo.

La segunda de las características de la vía ejecutiva es su ejecutividad, que implica que la Administración recaudadora ostenta la potestad, prerrogativa o privilegio de ejecutar forzosamente los actos por ella dictados dirigiéndose coactivamente contra el patrimonio del deudor.

La TGSS es el Servicio Común del Sistema de Seguridad Social titular exclusivo de la función recaudadora, y, como Entidad integrante de una Administración Pública, la Administración de la Seguridad Social, disfruta de la potestad de autotutela ejecutiva, que es regulada por los artículos 33.2 y 34 de la LGSS y 110 y siguientes del RGRSS. Los actos administrativos que se dicten para lograr la efectividad de las deudas con la Seguridad Social, gozan de presunción de legalidad, que solamente resultará afectada por resolución del órgano administrativo o judicial competente que declare su ilegalidad y lo anule o modifique (artículo 32 del RGRSS)

En esta fase del procedimiento recaudatorio, las condiciones de la deuda, que ya han quedado fijadas, no pueden ser objeto de controversia porque “es procedimiento ejecutivo, no cognitivo, sin controversia y unilateral, en el que ya no cabe discutir el importe ni las condiciones de la prestación no satisfecha, sino sólo la procedencia del procedimiento y los vicios o defectos en que se incurra al desarrollarlo”. “Sin que ello suponga aceptar la naturaleza jurisdiccional del procedimiento ejecutivo, al afirmarse que: a diferencia del proceso de conocimiento, en el cual, por así decirlo la acción debe justificarse a sí misma y que, por tanto, da lugar a un juicio, esto es a una esencial contradicción, con el consiguiente carácter contradictorio del proceso, la acción ejecutiva se afirma directamente sobre los bienes del deudor o sobre el bien debido; y el deudor o el obligado permanece sometido a ella, sin ser parte en el proceso en el cual la acción se desenvuelve. El proceso de ejecución es, por tanto, esencialmente un proceso sin contradictorio”⁸⁵.

exigirá una gestión eficaz del interés público a través, en ocasiones, de la concesión de ciertos privilegios a la Administración. Otras diferencias se aprecian en los principios que presiden una y otra institución. En este sentido hay que señalar que son principios de todo procedimiento de ejecución civil, la igualdad, la contradicción y la dualidad por lo que se refiere a las partes; y la oportunidad y el carácter dispositivo por lo que se refiere al proceso. En el procedimiento de apremio, sin embargo, no existe una posición de igualdad y dualidad entre las partes, sino una cierta primacía de la Administración... Asimismo, el procedimiento de apremio carece de contradicción en sentido estricto... Y para terminar con esta referencia a los principios procesales, queda por señalar que el proceso de ejecución civil es dispositivo,... mientras que el procedimiento de apremio se inicia e impulsa de oficio.

⁸⁴ LOPEZ DÍAZ, A., “La recaudación de deudas tributarias en vía de apremio”, Madrid, 1992, pág. 160.

⁸⁵ SERRANO ANTÓN, F., “La oposición a la...”, ob. cit., pág. 48.

El Tribunal Económico Administrativo Central, en Resolución de 29 de noviembre de 1995, JT 1705, recaída en Reclamación nº 10563/92, declara que “... el Ayuntamiento reclamante ha efectuado una serie de alegaciones... Que tal argumento, lo que en realidad se combate, es la esencia misma de la liquidación practicada, para lo cual no es éste el momento procesal oportuno, ya que según se deduce... la deuda le fue debidamente notificada al Ayuntamiento... en período voluntario, y sólo cuando finalizó tal período voluntario sin haberse producido el pago, la Confederación remitió a la Delegación de Hacienda, las deudas para su cobro, lo cual es acorde con lo determinado en el... Reglamento de Recaudación, por lo que, no siendo alegables, una vez finalizado el período voluntario, motivos que se limiten a la impugnación de la liquidación en sí misma, sino únicamente...” los motivos tasados que prevé el Reglamento, no puede prosperar el argumento esgrimido.

No obstante lo anterior, el deudor puede intervenir en la vía ejecutiva de dos formas. De un lado, por medio del trámite de oposición al apremio; de otro, interponiendo recurso administrativo frente a los actos de gestión recaudatoria, también en vía ejecutiva, que señala el RGRSS:

a) Oposición al apremio. Despachada la ejecución contra el patrimonio del deudor por la providencia de apremio, y notificada ésta al deudor, se abre un trámite de oposición al apremio. Las causas de oposición tasadas son las que enumeran los artículos 34.2 de la LGSS y 111 del RGRSS.

Desde la interposición de la oposición hasta su resolución, el procedimiento de apremio se suspenderá sin necesidad de que se preste garantía. “La oposición... se articula en procedimiento autónomo y separado, provocando la suspensión de acuerdo con la regulación específica de los medios de impugnación y en los supuestos tasados en que se prevé dicho efecto”⁸⁶.

b) Interposición de recursos administrativos. Frente a los actos de gestión recaudatoria en vía ejecutiva, el deudor puede interponer recurso administrativo conforme a lo dispuesto en los artículos 182 y 183 del RGRSS. Pero, “si los interesados formularen recurso ordinario en vía administrativa y, en su caso, contencioso-administrativa, el procedimiento de apremio no se suspenderá si no se realiza el pago de la deuda perseguida, se garantiza con aval suficiente o se consigna su importe, incluidos el recargo de apremio y el 3 por 100 a efectos, este último, de cantidad a cuenta de las costas reglamentariamente establecidas, a disposición de la TGSS” (artículo 34.4 de la LGSS)⁸⁷.

La limitación de la participación del deudor es evidente, ya que, “una vez iniciada no pueden plantearse *ex novo* cuestiones relativas a la sustantividad de la obligación tributaria, cuya satisfacción pretende la Administración”⁸⁸.

Asimismo, la vía ejecutiva se caracteriza por la excepcionalidad de su suspensión. El procedimiento administrativo de recaudación de los recursos del Sistema “no se suspenderá sino en los casos que... se determinan y con el alcance que, asimismo, se establece...” (artículo 184 del RGRSS). Las causas de suspensión que se enumeran son:

[1] La concesión de aplazamientos en las condiciones fijadas en la resolución administrativa (artículo 42 del RGRSS).

[2] En la interposición de recursos ordinarios (hoy de alzada) en vía administrativa y, en su caso, contenciosa-administrativa, por el pago de la deuda, la prestación de garantía (aval suficiente) o consignación de su importe, incluidos los intereses que procedan, el recargo de apremio y un 3 por 100 del principal y recargo e intereses como cantidad a cuenta de las costas (salvo que se este ante deudores exentos de la obligación de constituir depósitos, consignaciones o garantías por las leyes según el artículo 106.2 del RGRSS).

⁸⁶ SERRANO ANTÓN, F., “La oposición a la...”, ob. cit., pág. 49.

⁸⁷ Lo dispuesto en el artículo 34.4 de la LGSS sobre suspensión se entiende sin perjuicio, claro está, de que, interpuesto Recurso Contencioso-Administrativo y solicitada la suspensión de la ejecutividad del acto recurrido, ésta sea declarada por el Órgano Jurisdiccional conforme a lo dispuesto en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, aprobada por Ley 29/1998, de 13 de julio.

De conformidad con la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se suprime el recurso ordinario que pasa a denominarse de alzada. Se regula en los artículos 114 y 115 de la Ley 30/1992 en la redacción dada por aquélla.

⁸⁸ SERRANO ANTÓN, F., “La oposición a la...”, ob. cit., pág. 49.

[3] La oposición al apremio, desde su interposición hasta la resolución de la misma (artículo 111 del RGRSS).

[4] En la interposición de tercerías de dominio en el procedimiento de apremio, se suspenderá éste respecto de los bienes o derechos controvertidos, y dicha suspensión durará hasta la resolución administrativa estimatoria o, caso de ser desestimatoria, hasta transcurridos diez días después del plazo de quince días de que dispone el deudor, desde su notificación o acto presunto, para interponer demanda judicial de tercería ante el Órgano Jurisdiccional Civil. Si la tercería fuese de mejor derecho, no se suspenderá el procedimiento de apremio, que seguirá hasta la realización de los bienes, salvo que el tercerista consigne el importe de la deuda (principal, recargo, intereses, en su caso, y costas), a expensas de la resolución de la tercería (artículos 176 y 177 del RGRSS).

[5] En la concurrencia del procedimiento de apremio seguido por la TGSS con procedimientos de ejecución universal, se suspenderá aquél si no resultare preferente para su continuación (conforme a la regla de la prioridad del artículo 108.3 del RGRSS) o, siéndolo, se hubiere suscrito convenio de quita, espera u otros de los especificados en el artículo 60 del Reglamento, sujetándose la suspensión a lo que resulte del convenio de espera o de quita y espera que se hubiere celebrado o, en su defecto, de la declaración de suspensión de pagos o de quiebra del deudor por el órgano administrativo o jurisdiccional ante el que se siga el procedimiento de ejecución universal (artículo 184.3 del RGRSS).

[6] La suspensión de la ejecutividad del acto recurrido declarada por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, conforme a los artículos 129 y siguientes de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y en aquellos otros casos en que así se establezca por Ley o en ejecución de ella⁸⁹.

La suspensión del procedimiento – de la vía ejecutiva – en principio significa una paralización temporal del mismo, lo que supone que se ha iniciado y que la

⁸⁹ La sentencia de 29 de enero de 1999 del TSJ de Galicia, RJCA 265, contiene interesante doctrina sobre la suspensión del procedimiento recaudatorio de la Seguridad Social con relación a la impugnación de un alta de oficio ante el orden social y posterior inicio del procedimiento recaudatorio sin aguardar a la firmeza de la sentencia. Determina que “el RGRSS – artículo 68.3 - restringió el régimen legal de suspensión del procedimiento recaudatorio, con la previsión de que la interposición de demanda en relación con la afiliación, alta, baja u otros actos causales de la deuda reclamada no lo suspenden salvo en los supuestos a que se hizo alusión, asimilando impugnaciones administrativas y judiciales, asimilación restrictiva que no contiene el artículo 30 de la LGSS, y que podría contrariar los principios de seguridad jurídica, de prejudicialidad o preeminencia de la Jurisdicción sobre la Administración, y aun el derecho a la tutela judicial efectiva, centrándonos en el supuesto de reclamaciones de deuda emitidas por la TGSS... y su relación con la impugnación judicial ante el orden social de los actos de afiliación, alta, baja u otro acto causal de la deuda reclamada, es preciso distinguir el supuesto en que tal impugnación se produce antes de dictarse o emitirse la reclamación de deuda, esto es, con anterioridad al inicio del procedimiento recaudatorio, entendiéndose por tal la <<gestión recaudatoria en el ámbito de la Seguridad Social consiste en el ejercicio de la actividad administrativa conducente a la realización de los créditos y derechos de la Seguridad Social>> (artículo 1 del RGRSS), de aquel otro en que tal impugnación se produce preexistente tal procedimiento, o lo que es lo mismo, una vez dictado el acto de reclamación de deuda. Así como en este segundo supuesto se aplicaría el régimen jurídico previsto en aquellos preceptos, de suerte que la interposición de la demanda ante la Jurisdicción Social no determinaría la suspensión salvo que se produzcan aquellas condiciones..., en el primero ... debe prevalecer otra faceta del interés público...”, y al no aguardar la TGSS a la firmeza de la sentencia judicial se “contrarió aquellos principios, pues lo procedente era que se abstuviera e dictar el acto de reclamación de deuda que propició la apertura del procedimiento recaudatorio hasta en tanto no le constase la firmeza de aquella sentencia, o suspendiéndolo, una vez que la recurrente lo solicitó con ocasión de formular el recurso de reposición, haciéndole saber la no firmeza de aquélla”.

interrupción no es definitiva⁹⁰. La suspensión “puede definirse, siguiendo a MARTÍN QUERALT, <<como una paralización del procedimiento recaudatorio ya iniciado, motivado por causas que aconsejan una detención momentánea del citado procedimiento>>”⁹¹. Pero dicha suspensión puede transformarse en definitiva, en cuyo caso será causa de extinción del procedimiento.

También, con relación a la nota de ejecutividad, se debe efectuar una breve consideración acerca de la novedad que introduce la Ley 1/1998, de 26 de febrero, que regula los derechos y garantías de los contribuyentes, respecto de la vía de apremio del procedimiento recaudatorio de la Hacienda Pública por deudas tributarias.

La mencionada ley se aprueba en el compromiso de promulgar un texto legal único que refuerce “el principio de seguridad jurídica” en materia tributaria, profundizando “en la idea de equilibrio de las situaciones jurídicas de la Administración tributaria y de los contribuyentes”, como señala su propia Exposición de Motivos⁹².

⁹⁰ PEREZ DE VEGA, L.M., “La iniciación del procedimiento de apremio de...”, ob. cit., pág. 43, señala que la posibilidad de suspender el procedimiento de apremio constituye una excepción a la ejecutividad del apremio, “justificándose la misma en la necesidad de conciliar la potestad de autotutela ejecutiva que se manifiesta en la vía de apremio, con los posibles perjuicios para los intereses de los particulares que pueden ver ejecutado su patrimonio”. Resalta que consiste en un trámite incidental que, como dice MARTÍN QUERALT, “puede predicarse tanto del procedimiento ejecutivo estrictamente, cuanto del período voluntario para el ingreso de las deudas tributarias, con la diferencia de que mientras en aquél se operaría una suspensión del procedimiento, en este último lo que se suspendería, si se quiere, sería no tanto el procedimiento cuanto el cómputo del plazo para hacer efectiva la deuda”. MARTÍN QUERALT, J., “La suspensión de los procedimientos recaudatorios”, REDF, nº 7, 1975; “La suspensión de los procedimientos recaudatorios (procedimiento de apremio)”, REDF, nº 13, 1977 y “La suspensión de los procedimientos recaudatorios (La interposición de tercerías en el procedimiento de apremio)”, REDF, nº 21, 1979.

⁹¹ LOPEZ DÍAZ, A., “La recaudación de deudas tributarias en vía de apremio”, Madrid, 1992, pág.108; MARTÍN QUERALT, J., “La suspensión de los procedimientos recaudatorios”, ob. cit., pág. 504.

⁹² La Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes, desarrollada por la Instrucción 9/1998, de 1 de abril, del Director General de la AEAT para la aplicación de la Ley. El valor de dicha ley es cuestionado por algún autor, SERRANO ANTÓN, F., “La oposición a la vía de apremio”, ob. cit., pág. 62, que señala que “mucho se ha hablado y escrito sobre este texto normativo, lo que sí debe advertirse es que es fruto de un compromiso político. Parte del contenido es superfluo siendo presentado como un gran avance cuando, como es sabido, los preceptos constitucionales no necesitan que sean plasmados en una norma. El contenido, en general, es reiterativo de la LRJAP y PAC y se modifican preceptos de la LGT, con lo que se pierde otra oportunidad de reformarla. El juicio que merece, salvo alguna excepción, es que posee un marcado carácter propagandístico siendo una norma poco innovadora. Es positivo quizás el esfuerzo codificador realizado y el acercamiento de la posición jurídica del contribuyente a la de la Administración”. PEREZ DE VEGA, L.M., “La iniciación del procedimiento de apremio...”, ob. cit., pág. 67, señala que “no nos parece que el camino elegido por el legislador para reforzar la seguridad jurídica en los procedimientos tributarios, como es la aprobación de la citada ley de derechos y garantías, sea el más adecuado y necesario. Y ello porque no sólo muchos de los preceptos ya están recogidos en otras normas, sino también porque en otros se introducen ciertos retoques que vienen a originar importantes problemas interpretativos y efectos perniciosos. La solución para lograr un reforzamiento de la seguridad jurídica en esta materia, como ha sido apuntado por cierta jurisprudencia del Tribunal Supremo [STS 22 de enero de 1993, RJ 1114] y por el Consejo de Estado, se encuentra en no hacer distinciones entre los administrados en sus relaciones con la Administración Pública de la que forma parte la Administración Tributaria, llevando a cabo una aplicación no supletoria sino plena y prioritaria de los principios generales de la LRJAP y PAC que integran las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas...”.

Bibliografía general sobre esta ley se contiene en AAVV, “Comentarios a la Ley de Derechos y Garantía de los Contribuyentes”, Madrid, 1998; GOMEZ JIMENEZ, I.L., “Los nuevos derechos y garantías de los contribuyentes en la Ley 1/1998, de 26 de febrero”, Crónica Tributaria, nº 86, Madrid, 1998; PASO BENGUA, J.M. y JIMÉNEZ JIMÉNEZ, C., “Derechos y Garantías del Contribuyente. Comentarios a la Ley 1/1998”, Bilbao, 1998; PALAO TABOADA, C., “Lo <<blando>> y lo <<duro>> del Proyecto de Ley de Derechos y Garantías del Contribuyente”, Estudios Financieros, nº 171; VALENTÍN-FERNÁNDEZ SANTACRUZ, M.J., “La Ley de Derechos y Garantías del Contribuyente en materia de recaudación”, Actualidad Aranzadi, 10 de septiembre de 1998; IBAÑEZ GARCÍA, I., “Notas y referencias sobre el <<Estatuto del Contribuyente>>”, Estudios Financieros, nº 176.

El artículo 33.2 introduce una “verdadera innovación de carácter sistemático y dogmático”⁹³, al afirmar que “la Administración tributaria no podrá proceder a la enajenación de los bienes y derechos embargados en el curso del procedimiento de apremio hasta que el acto de liquidación de la deuda tributaria ejecutada sea firme, salvo en los supuestos de fuerza mayor, bienes perecederos, bienes en los que exista un riesgo de pérdida inminente de valor o cuando el contribuyente solicite de forma expresa su enajenación”.

Aunque la Ley abarca solamente las relaciones de los contribuyentes con las Administraciones Tributarias, no se puede despreciar al menos el posible influjo que dicho precepto pueda tener en el procedimiento recaudatorio de la Seguridad Social, por un innegable paralelismo con el procedimiento de recaudación de la Hacienda Pública, con el que, algún día, se habrá de unificar, y al que se tiene como normativa supletoria de primer grado (Disposición Final primera del RGRSS).

La problemática que plantea el contenido del artículo 33.2 anteriormente transcrito, por tanto, es doble: en primer lugar, la relativa al sentido del propio precepto, y, en segundo término, la creada entorno al alcance del mismo respecto de la vía ejecutiva del procedimiento recaudatorio de la Seguridad Social.

Atendiendo al exacto contenido del precepto, se destaca, ante todo, “la confusa y ambigua terminología empleada, sin perjuicio de que se valore positivamente su finalidad, que no es otra que la salvaguarda o tutela del deudor apremiado, que puede ver enajenados ciertos bienes embargados... sin que se haya aún decidido sobre la validez o no del acto de liquidación del que resulta la deuda apremiada. Ahora bien, el precepto plantea varios problemas interpretativos, ya que en primer lugar no se especifica a qué firmeza se está refiriendo, si solo administrativa o también jurisdiccional, que es lo que parece más lógico si se pretende la salvaguarda de la tutela judicial efectiva y se atiende a su finalidad garantista... En segundo término, en el artículo se hace referencia a <<deudas ejecutadas>>, cuando está claro que esto es lo que se pretende evitar...”. A dicha confusión contribuye la división de las opiniones doctrinales⁹⁴.

Se ha de esperar, por tanto, el pronunciamiento del Orden Jurisdiccional competente en la repercusión práctica de dicho precepto para averiguar el exacto alcance del mismo. De considerarse que la firmeza es jurisdiccional, estaríamos ante un nuevo supuesto de suspensión del procedimiento de apremio a añadir a los expresamente enumerados en el Reglamento recaudatorio.

Por lo que respecta a la segunda cuestión, la relativa a la posible aplicación de tal medida a la vía ejecutiva del procedimiento recaudatorio de la Seguridad Social, consideramos que la respuesta ha de ser negativa. Estimamos razones de suficiente entidad, por un lado, el ámbito de aplicación de la Ley 1/1998, de 26 de febrero, que

⁹³ SERRANO ANTÓN, F., “La oposición a la...”, ob. cit. , pág. 63.

⁹⁴ PEREZ DE VEGA, L.M., “La iniciación del procedimiento de apremio de...”, ob. cit., págs. 77 y 78. Esta autora parece que se inclina por considerar que la firmeza del acto de liquidación se refiere a la jurisdiccional, aunque considera que en la regulación anterior a dicha norma no se producía vulneración del principio de tutela judicial efectiva por posible colisión de éste con el procedimiento de apremio. SERRANO ANTÓN, F., “La oposición a la...”, ob. cit. , pág. 63, en la misma línea, afirma que “el carácter de la firmeza de la que se trata parece ser judicial”.

En sentido contrario, afirmando que la firmeza del acto de liquidación se refiere solo a la vía administrativa, MARTÍN QUERALT, J., “Artículo 31”, en AAVV, “Estatuto del Contribuyente”, Madrid, 1998. Este autor basa su criterio contraponiendo el sentido del artículo 31.2 al 35, ya que este último establece la suspensión de la ejecución de las sanciones tributarias tan solo hasta que sean firmes en vía administrativa, lo que implicaría, de entender que la firmeza del acto de liquidación en el caso del contribuyente apremiado y embargado es jurisdiccional, tratar peor al contribuyente sancionado que al apremiado.

se circunscribe a las relaciones de los contribuyentes con las Administraciones Tributarias, y, por otro, el principio de especialidad, que supone la aplicación de las propias normas recaudatorias de la Seguridad Social, las cuales no hacen remisión supletoria a esta Ley ni a la LGT.

2.3.- La vía ejecutiva es autónoma.

Con esta característica se pone de relieve la propia entidad del procedimiento de ejecución forzosa de la Seguridad Social como algo propio y diferente de otros procedimientos administrativos y judiciales de ejecución.

“El procedimiento para la exacción forzosa de las deudas por cuotas y demás recursos de la Seguridad Social será exclusivamente administrativo...” (artículo 108.1 del RGRSS) en todos sus trámites, y todas sus incidencias le están atribuidas al órgano administrativo competente, la TGSS, en su condición de titular de la función recaudatoria del Sistema de Seguridad Social.

Precisamente por esta autonomía, puede ocurrir que la vía ejecutiva que se siga contra un deudor del Sistema concorra con otros procedimientos de diversa naturaleza que se dirijan simultáneamente frente al patrimonio del mismo deudor, que puede serlo de diversos sujetos acreedores. Estaremos entonces ante un problema de concurrencia de procedimientos.

El artículo 108.3 del RGRSS dispone que, caso de concurrir el procedimiento de apremio de la Seguridad Social con otro procedimiento de apremio administrativo o procedimientos concursales o de ejecución universal, judicial o no, “la preferencia para continuar la tramitación del procedimiento se determinará por la prioridad en el tiempo de los mismos”, estableciendo las siguientes reglas para fijar la prioridad: a) si concurre la vía ejecutiva de la Administración de la Seguridad Social con las de otras Administraciones Públicas, se atenderá a la fecha en que se adoptó la providencia de embargo⁹⁵; y b) en los procedimientos concursales o de ejecución universal, se estará a la fecha de la providencia de admisión en los supuestos de quita y espera y suspensión de pagos; a la fecha del auto de declaración cuando de concurso de acreedores y quiebras se trate, y a la de la resolución que inicie el procedimiento de ejecución universal en los demás casos⁹⁶.

⁹⁵ El artículo 122 del RGRSS dispone que “en caso de concurrencia de embargos judiciales o administrativos, la preferencia del embargo se determinará por la prioridad de la traba”. Véase la Ley 2/1987, de 18 de mayo, de Conflictos de Jurisdicción.

Como ejemplo, sentencias del Tribunal de Conflictos de Jurisdicción del Tribunal Supremo de 13 de julio de 1988, RJ 10307, y 14 de diciembre de 1990, RJ 10381. También, 4 de julio de 1986, RJ 4554; 9 de julio 1986, RJ 4552; 10 de noviembre de 1986, RJ 6919; 8 de diciembre de 1990, RJ 10214; 17 de noviembre de 1992, RJ 9671 y 9672; 21 de marzo de 1994, RJ 2519; 22 de noviembre de 1994, RJ 9272; 11 de diciembre de 1995, RJ 9784; y 27 de octubre de 1997, RJ 7573. En esencia, se afirma que la jurisdicción corresponde al órgano que primero trabó el embargo, lo que significa la preferencia para continuar el procedimiento de apremio pero ello no comporta que se haga un pronunciamiento sobre la prelación de los créditos, ya que las partes habrán de acudir a las tercerías de mejor derecho o de dominio.

⁹⁶ En un supuesto en que la providencia de embargo y las diligencias de embargo eran posteriores a la declaración judicial de la quiebra de una empresa deudora, la Resolución 12 de mayo de 1999 del Tribunal Económico Administrativo Central, Reclamación nº 26/1157/94, sostiene la procedencia de aquellas actuaciones administrativas declarando que lo que debe quedar en suspenso es la ejecución en sí pero no las relativas al embargo: “... los preceptos antes citados, deben ser interpretados a la luz de la doctrina emanada del Tribunal de Conflictos de Jurisdicción sobre esta materia, manifestada a través de numerosas sentencias entre las que pueden citarse las de 4 y 9 de julio de 1986, 26 de octubre de 1987, 21 de marzo de 1994 y 5 de marzo de 1996, que de forma unánime han venido declarando que la suspensión de los embargos decretada en el artículo 9 de la Ley de Suspensión de Pagos, no es aplicable a los embargos trabados... Tal doctrina ha sido también aplicada en casos en que el embargo ha sido trabado por la Tesorería General de la Seguridad Social sobre bienes de una empresa declarada en

La prioridad en el tiempo determina la continuación de la vía ejecutiva autónoma e independientemente de los demás procedimientos de ejecución que se sigan sobre el patrimonio del deudor, sin que se acumule a ellos ("... el procedimiento de apremio regulado... no será acumulable a los judiciales ni a otros procedimientos de ejecución y no se suspenderá aunque el deudor comerciante haya solicitado y haya sido declarado en situación de suspensión de pagos o en quiebra o el deudor no comerciante haya solicitado y obtenido, de sus acreedores, quita, espera o ambas cosas o se hubiere presentado en concurso ante el Tribunal u órgano competente ante el que se siga el procedimiento de ejecución universal", conforme al artículo 184.3 del RGRSS).

Además, los créditos de la Seguridad Social son privilegiados y, como tales, otorgan a la TGSS el derecho de abstención en los procedimientos concursales. Lo que no obsta a que la Administración de la Seguridad Social opte por suscribir acuerdos o convenios en dichos procedimientos, como puede hacerlo en virtud del artículo 24 de la LGSS y, en cuyo caso, la TGSS debe suspender el procedimiento administrativo de apremio seguido frente al deudor y sujetarse a lo que resulte del convenio⁹⁷.

quiebra y, en tal sentido, la sentencia del mismo Tribunal de Conflictos de Jurisdicción de fecha 8 de marzo de 1996, ha mantenido la prevalencia y procedencia de continuación del apremio administrativo iniciado por la Tesorería General de la Seguridad Social, no obstante la situación de quiebra de la empresa deudora,... De lo expuesto se deduce que aún cuando en un caso como el presente, en que la providencia de embargo y, por tanto, las diligencias de embargo objeto de impugnación, son posteriores en varios meses a la declaración judicial de la quiebra, las citadas diligencias de embargo no son en sí incorrectas ni contrarias a derecho, sino que... lo improcedente sería llevar a efecto la ejecución en sí, por lo que las diligencias de embargo deben ser confirmadas".

⁹⁷ El artículo 22 de la LGSS establece el carácter privilegiado de los créditos por cuotas de la Seguridad Social y conceptos de recaudación conjunta y, en su caso, los recargos o intereses que sobre ellos procedan, que gozarán, respecto de la totalidad de los mismos, de igual orden de preferencia que los créditos del artículo 1924.1 del Cc y el 913.1.D) del Código de Comercio. Los demás créditos ostentan el mismo orden de preferencia que los establecidos en el artículo 1924.2.E) del Cc y el 913.1.D) del Código de Comercio.

Por su parte, el artículo 24 de la LGSS, después de declarar la prohibición de transigir judicial o extrajudicialmente sobre los derechos de la Seguridad Social o someter a arbitraje las contiendas que se susciten respecto de los mismos, sino mediante Real Decreto acordado en Consejo de Ministros previa audiencia del Consejo de Estado, permite a la TGSS "suscribir directamente los acuerdos o convenios en procesos concursales previstos en las secciones 1ª y 8ª del Título XII del Libro Segundo y en la sección 6ª del Título XIII del Libro Segundo de la LEC y en la Ley de Suspensión de Pagos de 26 de julio de 1922", esto es, los que se acuerden en los procedimientos de concurso, quiebra o suspensión de pagos.

La suscripción de dichos acuerdos producen la suspensión del procedimiento de apremio seguido por la TGSS en los términos establecidos en el artículo 184.3 del RGRSS: "En los supuestos de concurrencia con procedimientos de ejecución universal, cuando, iniciado el procedimiento administrativo de apremio, la TGSS deba continuarlo por resultar preferente conforme a las reglas del artículo 108 de este Reglamento y no haber suscrito los convenios de quita y espera entre los acreedores y el concursado, entre los acreedores y el quebrado o entre los acreedores y el suspenso... , el procedimiento de apremio regulado en el mismo no será acumulable a los judiciales ni a otros procedimientos de ejecución y no se suspenderá aunque el deudor comerciante haya solicitado y haya sido declarado en situación de suspensión de pagos o en quiebra o el deudor no comerciante haya solicitado y obtenido, de sus acreedores, quita, espera o ambas cosas o se hubiere presentado en concurso ante el Tribunal u órgano competente ante el que se siga el procedimiento de ejecución universal. Cuando iniciado el procedimiento administrativo de apremio, la TGSS no resultare preferente para su continuación o, siéndolo, hubiere suscrito los convenios de quita, espera o aquellos otros que estime oportunos entre los previstos en el artículo 60 de este Reglamento, el Director Provincial de la TGSS competente suspenderá el procedimiento administrativo de apremio seguido por las Unidades de Recaudación Ejecutiva de la respectiva Dirección Provincial y, si no se hubiere efectuado ya con anterioridad, ordenará a los Letrados de la Administración de la Seguridad Social la personación en los otros procedimientos de ejecución y que se notifiquen a los órganos de ejecución universal correspondientes los débitos con la Seguridad Social, incluso los no liquidados hasta la fecha así como la situación y la naturaleza de los mismos. Esta suspensión del procedimiento singular de ejecución se sujetará a lo que resulte del convenio de espera o de quita o espera que se hubiere celebrado o, en su defecto, de la declaración de suspensión de pagos o

3.- CREACIÓN DE LOS TÍTULOS EJECUTIVOS.

Es presupuesto formal de la vía ejecutiva el título para la ejecución o título ejecutivo, conforme al principio de *nulla executio sine titulo*, y según el concepto dado del mismo como derecho del que resulta una obligación para uno o varios destinatarios, previamente declarado en un acto, con constancia formal (notificación) y certeza de contenido.

Títulos ejecutivos del procedimiento recaudatorio de la Seguridad Social son los enumerados en los artículos 33.3 de la LGSS y 107.3 del RGRSS. Son: las *reclamaciones de deudas* por cuotas y por los demás recursos de la Seguridad Social que tengan el carácter de ingresos de derecho público y que no sean frutos, rentas o cualquier otro producto de sus bienes muebles o inmuebles, las *actas de liquidación* de cuotas elevadas a definitivas mediante acto administrativo, cuando unas y otras no hubieran sido impugnadas, o, habiéndolo sido, no se hubiera consignado o garantizado con aval su importe, y las resoluciones administrativas que unas y otras originen.

Estos títulos ejecutivos están dotados de la misma fuerza ejecutiva que las sentencias judiciales para proceder contra los bienes y derechos del deudor por la vía administrativa de apremio.

Es requisito necesario que hayan transcurrido los plazos que se conceden para el pago de las deudas en período voluntario sin que fueren satisfechas; y es requisito suficiente, pues no es preciso que se dicte un nuevo acto administrativo sino que son los propios documentos de reclamación administrativa de las deudas los que se convierten en títulos ejecutivos por el mero transcurso del tiempo, sin que se haya satisfecho la deuda.

Es el sistema de creación del título ejecutivo *por transformación*, frente a la creación *por expedición*. El RGRSS establece dicho sistema como consecuencia de la modificación que operó la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y de orden social en la LGSS.

En efecto, con anterioridad, el entonces vigente RGRSS de 1991 determinaba que las *certificaciones de descubierto* eran el título ejecutivo único y suficiente válido para iniciar la vía de apremio y que el procedimiento de apremio se iniciaba con la expedición de dicha *certificación de descubierto*⁹⁸. Es decir, que, formalmente, el título ejecutivo constituía un documento administrativo distinto de las reclamaciones

de quiebra del deudor por el órgano administrativo o jurisdiccional ante el que se siga el procedimiento de ejecución universal”.

Sobre la naturaleza del privilegio de los créditos de la Seguridad Social, SENDÍN BLAZQUEZ, A., “Clasificación y prelación de créditos: Incidencia de la anotación preventiva de embargo. Preferencia entre acreedores públicos: posición de los créditos de la Seguridad Social”, Tribuna Social, CISS, 1992, págs. 26 y ss; MINGUEZ BENAVENTE, J.R., “La preferencia de los créditos de la Seguridad Social”, RTSS, nº 22, abril-junio, 1996, págs. 25 y ss; SANCHEZ SOCIAS, L. y TORRES FERNANDEZ, J.J., “La Hacienda frente a las quiebras y suspensiones de pagos”, Madrid, 1992.

⁹⁸ El RGRSS de 1991 regulaba las *certificaciones de descubierto* en el Capítulo VI del Título II, es decir, en la regulación de la recaudación en período voluntario. Su artículo 98.1 establecía que “las *certificaciones de descubierto* acreditativas de los débitos a la Seguridad Social expedidas por la Dirección Provincial de la TGSS competente conforme a lo dispuesto en este Real Decreto, constituyen títulos ejecutivos únicos y suficientes para iniciar, sin necesidad de ninguna otra exigencia o autorización, la vía administrativa de apremio regulada en el Título III de este Reglamento”. El momento en el que se dictaba dicho documento era en la iniciación del procedimiento de apremio – y de la vía ejecutiva –, determinando su artículo 101.1 que “el procedimiento de apremio se inicia con la expedición de la correspondiente *certificaciones de descubierto*”.

administrativas de las deudas, generándose una vez finalizado el período recaudatorio voluntario.

Como consecuencia de la supresión de las *certificaciones de descubierto* por la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, el RGRSS de 1995 plasma ya dicha modificación en su articulado, adoptando el criterio no formal de creación de títulos ejecutivos por el mero transcurso del tiempo.

Contrasta la medida adoptada por la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, con el sistema mantenido en el procedimiento recaudatorio de la Hacienda Pública: sistema de creación del título ejecutivo por expedición. El artículo 127.4 de la Ley General Tributaria, tras la Ley 25/1995, de 20 de julio de modificación parcial de la misma, determina que “la providencia de apremio, expedida por el órgano competente, es título suficiente que inicia el procedimiento de apremio y tiene la misma fuerza ejecutiva que la sentencia judicial para proceder contra los bienes y derechos de los obligados al pago”. La doctrina sostiene que, tras la mencionada modificación, la providencia de apremio se ha convertido en el presupuesto formal necesario para iniciar el procedimiento de apremio, esto es, en título ejecutivo, sin perder por ello la función que venía desempeñando de acto administrativo por el que se despacha la ejecución contra el patrimonio del deudor⁹⁹.

Por tanto, y aun cuando el RGR es inspirador y de aplicación supletoria a la recaudación de la Seguridad Social, se puede constatar que ambas normativas presentan diferencias.

4.- EL RECARGO DE APREMIO.

La iniciación de la vía ejecutiva determina la aplicación automática del correspondiente recargo de apremio (artículo 107.1 RGRSS). Este recargo es el establecido en el artículo 73 del RGRSS, artículo que se encarga de reiterar que “las

⁹⁹ El RGR dispone en sus artículos 104 y 105 la regulación relativa a los títulos para la ejecución. El artículo 104 señala que “tendrán el carácter de títulos acreditativos del crédito a efectos de despachar la ejecución por la vía administrativa de apremio, las certificaciones de descubierto, individuales o colectivas, expedidas por los órganos de la intervención a propuesta de los órganos de recaudación”.

No obstante lo anterior, esto se ha visto alterado con la modificación de la LGT por parte de la Ley 25/1995, de 20 de julio, en la forma expuesta, señalándose por parte de la doctrina que los artículos 104 y 105 del RGR, encargados de regular las desaparecidas certificaciones de descubierto, son ahora aplicables a la providencia de apremio.

Sobre el título ejecutivo de la recaudación de la Hacienda Pública, PEREZ DE VEGA, L.M., “La iniciación del procedimiento de apremio de...”, ob. cit., págs. 230 y siguientes, la que afirma que “lo que ha ocurrido es que la *certificación de descubierto* ya no existe en cuanto actuación formal llevada a cabo por los órganos de la intervención a propuesta de los de recaudación para certificar o acreditar la existencia de la deuda, pero su función de título ejecutivo o presupuesto formal se mantiene al ser asumida por la providencia de apremio que ahora cumple dos funciones, la que antes desempeñaba la *certificación de descubierto* de título ejecutivo y la suya propia de acto formal que despacha la ejecución contra el patrimonio del deudor. La desaparición de las certificaciones de descubierto en ninguna medida ha supuesto la ausencia de un presupuesto formal, el cual habilita a la Administración tributaria a iniciar un procedimiento como el de apremio, si bien se han tratado de simplificar los trámites necesarios por la iniciación formal de dicho procedimiento, lo cual merece una valoración”.

En relación con los títulos ejecutivos del procedimiento recaudatorio de la Hacienda Pública anteriores a 1992, LOPEZ DÍAZ, A., “La recaudación de deudas tributarias en vía de apremio”, ob. cit., págs. 218 y siguientes.

También cabe citar la Resolución de 27 de mayo de 1998 del Tribunal Económico Administrativo Central, JT 1325, que señala que “es doctrina reiterada de este Tribunal recogida en el artículo 127.3 de la LGT a partir de la Ley 25/1995, que la *certificación de descubierto* es un puro acto de trámite interno de la Administración que únicamente sirve de acreditación a los órganos recaudadores de la existencia de un crédito tributario exigible en vía ejecutiva... y como tal no modifica la situación jurídica del sujeto pasivo ni requiere, por tanto, su notificación; el procedimiento de apremio como tal se inicia con la providencia que ha de notificarse al deudor y que es la que identifica la deuda pendiente y requiere a aquél para que efectúe el pago con carácter previo a los demás actos del procedimiento recaudatorio”.

deudas con la Seguridad Social que recaigan sobre recursos de la misma objeto de gestión recaudatoria así como sobre los conceptos de recaudación conjunta con las cuotas de la Seguridad Social, cuando se ingresen una vez iniciada la vía ejecutiva, se incrementarán con los siguientes recargos de apremio...": del 20 por ciento cuando los sujetos responsables del pago hubieren presentado los documentos de cotización dentro del plazo reglamentario y cuando se trate de deudas de carácter de ingresos de derecho público distintas de las cuotas, recargos o, en su caso, intereses sobre unas y otros; del 35 por ciento si los sujetos responsables del pago no hubieren presentado los documentos de cotización dentro del plazo reglamentario.

Es el recargo de apremio una "prestación accesorio que se engloba junto a la cuota y, en su caso, otras prestaciones formando parte de la deuda..." o "una prestación accesorio de naturaleza compleja, cual es la de una impropia sanción por lesión del interés en el pago puntual, cumpliendo al mismo tiempo una función indemnizatoria del daño causado por el incumplimiento"¹⁰⁰.

Antiguo nuestro Derecho (próximo a los ciento cincuenta años¹⁰¹), sobre su naturaleza se debate doctrinalmente entre considerarla bien indemnizatoria o compensatoria, bien sancionadora, bien comprensiva de los dos anteriores caracteres¹⁰².

¹⁰⁰ La definición es de SOLER ROCH, M.T., "Los recargos de prórroga y de apremio en los tributos de la Hacienda Pública", Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1974, pág. 121. Se acepta también por SANCHEZ ONDAL, J.J., "El recargo de apremio por deudas tributarias", Madrid, 1994, Colección de Jurisprudencia Práctica Tecnos, págs. 11 y 12; LOPEZ DÍAZ, A., "La recaudación de deudas...", ob. cit., pág. 119; y PEREZ DE VEGA, L.M., "La iniciación del procedimiento de apremio de...", ob. cit., pág. 201.

La definición se da para el recargo de apremio de las deudas tributarias pero es extrapolable a la recaudación de la Seguridad Social.

¹⁰¹ SANCHEZ ONDAL, J.J., "El recargo de apremio por deudas tributarias", Colección de Jurisprudencia Práctica Tecnos, Madrid, 1994, pág. 11, señala que ya en el Real Decreto de 23 de mayo de 1845 se establecía en <<cuatro maravedís por cada real de los que constituya el real débito>>.

¹⁰² PEREZ DE VEGA, L.M., "La iniciación del procedimiento de apremio de...", ob. cit., pág. 207, señala que son fundamentalmente tres las tesis mantenidas por la doctrina con respecto a la naturaleza jurídica del recargo de apremio: una naturaleza indemnizatoria o compensatoria, una naturaleza sancionadora, y una naturaleza mixta que comprende las dos anteriores. Los defensores de la naturaleza indemnizatoria consideran que el recargo de apremio es un mecanismo jurídico dirigido a resarcir o compensar a la Administración tributaria por los gastos ordinarios (porque los extraordinarios los cubren las costas) que origina la iniciación formal del procedimiento de apremio. La segunda tesis es la que aboga por su naturaleza sancionadora de tal manera que el recargo de apremio surge para hacer frente al ilícito consistente en el pago tardío o impago de la deuda tributaria. Y la tercera, es aquella que le atribuye tanto un carácter indemnizatorio como sancionador. PEREZ DE VEGA aboga por la tesis primera, pudiendo decirse que "la tesis que mejor responde al fundamento y finalidad originaria de esta figura, cual es la de sufragar los gastos ordinarios que origina la iniciación efectiva de un procedimiento de apremio, es aquella que defiende su carácter indemnizatorio o compensatorio".

CALVO ORTEGA, R., "Curso de Derecho Financiero. I. Derecho Tributario (Parte General)", Madrid, 1997, pág. 327, señala que la principal cuestión que plantea el recargo de apremio es su propia fundamentación. "... el interés de demora, las costas del procedimiento y las sanciones se justifican en la lesión patrimonial del acreedor por el retraso, los gastos que supone para la Administración el procedimiento y las infracciones. El recargo de apremio (o recargo por período ejecutivo) no tiene justificación clara y sí parece contrario al principio *non bis in idem*... El recargo de apremio se justificaría sólo por un dato formal: la apertura de un período ejecutivo".

SOLER ROCH, M.T., "Los recargos de prórroga y de apremio en los tributos de la Hacienda Pública", Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1974, págs. 138 y ss., sostiene que el recargo de apremio en su faceta indemnizatoria cubre el daño o lesión del derecho subjetivo de crédito de la Administración por el ingreso tardío, a la vez que constituye una medida sancionadora por la lesión del interés objetivo en el cumplimiento puntual.

LOPEZ DÍAZ, A., "La recaudación de deudas...", ob. cit., pág. 138, señala que "... hay que concluir que el recargo de apremio tiene naturaleza de sanción por el incumplimiento de la obligación tributaria dentro del período voluntario de ingreso".

La STS 20 de septiembre de 1984, RJ 4564, afirma que "... el fundamento del recargo de apremio es la necesidad de resarcir a la Administración del coste del procedimiento recaudatorio".

Las SSTSJ de Cataluña de 26 de enero y 15 de junio de 1993, JT 23 y 885, respectivamente, parecen enmarcarse en la tesis del carácter indemnizatorio y sancionador a un tiempo.

Se debate cual es el momento a partir del cual se puede exigir el recargo; “el origen de esta controversia... está en la tensión existente entre la Administración... partidaria de exigir el recargo de apremio en aquellas deudas que estuviesen vencidas con independencia de que se hubiera iniciado formalmente el procedimiento de apremio (recargo de apremio sin apremio), y la posición contraria de la mayor parte de la doctrina y de la jurisprudencia, que consideran el procedimiento de apremio como el único cauce válido para exigir el recargo de apremio, no resultando exigible, por tanto, fuera del mismo”¹⁰³.

Aunque suscitado el debate en el procedimiento recaudatorio de la Hacienda Pública, es válido para el ámbito de la Seguridad Social (no así las soluciones, como veremos), teniendo en cuenta las diferencias que separan ambas recaudaciones que en materia de recargos son importantes¹⁰⁴.

Por su parte, la STJS de Cataluña de 4 de octubre de 1995, JT 1294, señala que “el recargo de apremio debe ser considerado como un componente cuasi punitivo que se incorpora al procedimiento de ejecución mediante la institución jurídica del apremio sobre el patrimonio y a través del cual se induce al contribuyente a pagar antes de la iniciación de la vía ejecutiva. De este modo se penaliza a quien obliga a la Administración a recurrir a dicho procedimiento excepcional y se retribuyen los servicios de recaudación que lo llevan a efecto”.

¹⁰³ PEREZ DE VEGA, L.M., “La iniciación del procedimiento de apremio de...”, ob. cit., pág. 203.

¹⁰⁴ El debate relativo a si el recargo de apremio puede exigirse una vez vencido el período voluntario de ingreso de las deudas tributarias con independencia de que formalmente se haya iniciado el procedimiento de apremio, o lo que se denomina *recargo de apremio sin apremio*, se ha planteado al hilo de las sucesivas modificaciones legales y reglamentarias efectuadas a la Ley General Tributaria y al RGR.

Haciendo resumen de la evolución del recargo de apremio en el ámbito recaudatorio tributario, se debe citar, en primer lugar, la primitiva redacción del artículo 128 de la LGT, según el cual “... el procedimiento de apremio se iniciará cuando, vencido el plazo de ingreso voluntario, no se hubiere satisfecho la deuda tributaria”, en desarrollo del cual el artículo RGR de 1968 añadía que “... y se expida, en consecuencia, el título ejecutivo que lleva aparejada ejecución”. La Administración Tributaria consideraba que, atendiendo a una interpretación literal del artículo 128 de la LGT, procedía el cobro del recargo de apremio una vez expirado el plazo voluntario y sin necesidad de que el procedimiento de apremio se hubiera iniciado formalmente. Por su parte la doctrina mayoritaria sostenía que el recargo de apremio solo era posible en el seno de un procedimiento de apremio formalmente iniciado, y la Jurisprudencia afirmaba que resultaba improcedente la exigencia del recargo de apremio fuera del procedimiento de apremio (STS 10 de junio de 1987, RJ 4851; 20 de febrero de 1988, RJ 925; 28 de abril de 1988, RJ 3154; 30 de mayo de 1988, RJ 5999; 23 de enero de 1989, RJ 440; 30 de enero de 1989, RJ 560).

La Ley 31/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado, vino a modificar el artículo 128 de la LGT, en el sentido de introducir un párrafo segundo que decía “el vencimiento del plazo de ingreso en período voluntario determinará la exigibilidad del recargo de apremio establecido reglamentariamente, y el devengo de los intereses de demora hasta la fecha de ingreso del Tesoro de la deuda tributaria”. La Administración tributaria sostenía que la misma confirmaba la tesis de la exigibilidad del recargo de apremio automáticamente sin necesidad de esperar a la iniciación formal del procedimiento de apremio, pero la doctrina, con escasas excepciones, siguió considerando que la situación no había cambiado y que el recargo de apremio no podía ser exigido de forma automática y con independencia del procedimiento de apremio. Por su parte la Jurisprudencia mantenía la línea de la sentencia del Tribunal Supremo de 10 de junio de 1987, RJ 4851, rechazando la exigencia automática del recargo. Tan solo alguna Resolución del Tribunal Económico Administrativo Central (como la de 19 de diciembre de 1990 y de 3 de marzo de 1993) declaró que “cuando se ingresa la deuda tributaria una vez transcurrido su período voluntario de cobranza, pero antes de iniciarse el procedimiento administrativo de apremio, la Administración tiene que liquidar el recargo – de apremio – del 20 por 100 y notificarlo al interesado para su ingreso en el Tesoro”.

Por Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992, se vuelve a modificar el artículo 128 de la LGT; esta vez para sustituir la palabra <<exigibilidad>> por la de <<devengo>> y añadir un párrafo cuarto, en el que se dispone que “el recargo de apremio será del 20 por 100 del importe de la deuda”. Aunque parte de la doctrina mantiene la tesis de la inexistencia del recargo de apremio sin procedimiento de apremio, otro sector defiende que el devengo del recargo de apremio no se anuda ya a ninguna iniciación del procedimiento de apremio, sino a la terminación del período voluntario, procediendo su posterior liquidación.

Para adaptar el RGR a la reforma de la LGT por la citada Ley 31/1991, de 30 de diciembre, se dicta el Real Decreto 448/1995, de 24 de marzo, que da nueva redacción al artículo 100 del texto

En la exposición que precede se ha distinguido entre *vía ejecutiva* y *vía o procedimiento de apremio*, siendo la primera más amplia y comprensiva del procedimiento de apremio. El problema consiste en determinar a partir de qué momento se puede exigir el recargo de apremio: ¿puede exigirse dicho recargo desde la iniciación de la vía ejecutiva o debe esperarse a la iniciación formal del procedimiento de apremio?.

Deben examinarse por separado las normas de la LGSS y las del RGRSS.

reglamentario, por el cual "1. El vencimiento del plazo de ingreso en período voluntario determina la exigibilidad del recargo de apremio. 2. El recargo será del 20 por 100 del importe de la deuda. Será liquidado por el órgano de recaudación en el título ejecutivo y notificado al deudor. Cuando la deuda se haya ingresado en período ejecutivo antes de la notificación al deudor de la providencia de apremio se liquidará y notificará por los órganos de recaudación para su ingreso en los plazos a que se refiere el artículo 108. Los recargos a que se refiere el primer párrafo del apartado 3 del artículo 97 serán, asimismo, liquidados por los órganos de recaudación en el título ejecutivo y notificados al deudor".

Finalmente, el artículo 127.1 de la LGT ha sido modificado por la Ley 25/1995, de 20 de julio de modificación parcial de la misma, y establece que "el inicio del período ejecutivo determinará el devengo de un recargo del 20 por 100 del importe de la deuda no ingresada, así como de los intereses de demora correspondientes a ésta. Este recargo será de un 10 por 100 cuando la deuda tributaria no ingresada se satisfaga antes de que haya sido notificada al deudor la providencia de apremio prevista en el apartado tres de este artículo".

Pese a todo, y aun cuando parece que el legislador trata de solventar las interpretaciones doctrinales contrarias al automatismo del recargo de apremio, no faltan voces que siguen manteniendo su oposición al mismo, PEREZ DE VEGA, L.M., "La iniciación del procedimiento...", ob. cit., págs. 206 y 212, que sostiene que "en resumen, el recargo de apremio como elemento integrante de la deuda tributaria apremiable, está especialmente vinculado al procedimiento de apremio, es decir, sólo cuando concurren los presupuestos que determinan la iniciación de dicho procedimiento se puede exigir la deuda apremiable... Pero como ya ocurriera con los intereses de demora, el recargo de apremio tiene un cierto matiz sancionador que se conjuga mal con su naturaleza eminentemente compensatoria, más aún cuando tanto los intereses como el recargo son figuras compatibles legalmente... Por lo que respecta al recargo ejecutivo del 10 por 100 cabe entender que se encuentra al margen del contenido de una deuda apremiable, puesto que su exigibilidad presupone que la deuda ha sido satisfecha antes de iniciar un procedimiento de apremio, y con un carácter disuasorio que poco tiene que ver con la idea de facilitar la regularización voluntaria y mucho con la de aplicar una sanción".

Una recopilación de la Jurisprudencia en las diferentes etapas normativas sobre el recargo de apremio en la recaudación tributaria se contiene en SANCHEZ ONDAL, J.J., "El recargo de apremio por deudas tributarias", Madrid, 1994; y GALÁN RUIZ, J., "La exigencia automática del recargo de apremio tras la reforma de la LGT de 1995. Evolución normativa y jurisprudencial", Jurisprudencia Tributaria, nº 67, 1995. Consúltense también, COLLADO YURRITA, M.A., "Los inteseases de demora en la LGT", REDF, nº 56, octubre-diciembre, 1987; FERNANDEZ, C., "El recargo de apremio", La Ley, 1988-3, pág. 781; FERNANDEZ CUEVAS, A., "Pago de las deudas tributarias fuera del plazo de ingreso voluntario y procedimiento de apremio", Carta Tributaria Monografías, nº 116, 1 de junio de 1990; SANZ LARRUGA, F.J., "El procedimiento de apremio", La Ley, Madrid, 1991; LOZANO SERRANO, C., "Apertura del procedimiento de apremio y exigencia del recargo", Impuestos, nº 19, octubre de 1992; MENENDEZ HERNANDEZ, J., "El recargo de apremio", La Ley, 1993-4, pág. 1066; GARCÍA GOMEZ, A.J., "La falta de ingreso en plazo de las deudas tributarias. Los instrumentos de respuesta en manos de la Administración al hilo de la Ley 25/1995, de modificación parcial de la LGT, con especial referencia a los regímenes de recargos", REDF, nº 91, julio-septiembre, 1996.

CALVO ORTEGA, R., "Curso de Derecho Financiero. I. Derecho Tributario (Parte General)", Madrid, 1997, pág. 324, señala que "el comienzo de un procedimiento ejecutivo supone la exigencia al deudor de interés de demora siempre que el retraso sea debido a negligencia del mismo. Este interés tiene una finalidad indemnizatoria. Además de exigirse las costas correspondientes al procedimiento mismo. Todo ello con independencia de las sanciones que puedan existir por la comisión de infracciones. ¿Debe, además, establecerse una sanción por la apertura misma del procedimiento de ejecución?. En determinados ordenamientos se establece la figura del llamado recargo de apremio que tiene carácter sancionatorio y cuya justificación es difícil si existen, como hemos inidicado, el interés de demora, las costas del procedimiento y las sanciones, que hacen frente a situaciones jurídicas concretas".

Son sentencias de fechas posteriores sobre el recargo de apremio en la recaudación tributaria, SSTs 3 de junio de 1995, RJ 6032; 5 de marzo de 1997, RJ 1775; 16 de abril de 1997, RJ 3143; 17 de octubre de 1998, RJ 7925; y SSTSJ de Cataluña de 4 de octubre de 1995, JT 1294, y de 15 de enero de 1998, JT 136; del TSJ de Baleares de 10 de noviembre de 1995, JT 1402; del TSJ de Castilla y León/Valladolid de 13 de noviembre de 1995, JT 1490; y del TSJ de Castilla-LaMancha de 1 de octubre de 1996, JT 1353.

- La LGSS.

El artículo 30.2 *in fine*, sobre *reclamación de deudas*, establece que “en caso de impago en los plazos señalados – se esta refiriendo a deudas por cuotas – se incidirá automáticamente en la situación de apremio, excepto cuando se trate de deudas contraídas por el Estado, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales y las demás entidades de Derecho público o empresas dependientes de las mismas, que realicen prestaciones públicas”.

Para las deudas distintas de las cuotas, el apartado 4 del artículo 30 señala que “... si vencido el plazo reglamentario establecido, no se hubiere efectuado su pago en la cuantía fijada en la reclamación de la deuda por la Tesorería General no impugnada, se incidirá automáticamente en la situación de apremio con aplicación del recargo establecido...” de apremio.

Para el caso de las *actas de liquidación* de cuotas, el artículo 31.4 dispone que “los importes de las deudas figurados en las *actas de liquidación* serán hechos efectivos hasta el último día del mes siguiente al de su notificación una vez dictado el correspondiente acto administrativo definitivo de liquidación, inciéndose automáticamente en otro caso en la situación de apremio”.

Por su parte, el artículo 33.2, vuelve a señalar que “transcurridos los plazos fijados..., sin que se hubiere satisfecho la deuda y con independencia del recurso contencioso-administrativo que los interesados puedan formular, se pasará automáticamente a la vía de apremio con aplicación del correspondiente recargo del 20 o 35 por 100”.

Los artículos que regulan expresamente el recargo de apremio en las deudas por cuotas y por deudas que no sean cuotas (los artículos 27 y 28, respectivamente), anudan el recargo de apremio al momento “después de iniciarse la vía de apremio”.

- El RGRSS.

El texto reglamentario no alude a la “situación de apremio” sino a “vía ejecutiva”. El artículo 69.1 dice que “los recargos de apremio a que se refiere el artículo 73 se devengarán automáticamente por la iniciación de la vía ejecutiva, se haya emitido o no la correspondiente providencia de apremio”. A su vez, el artículo 73 enumera los diferentes recargos de apremio con que se incrementarán las deudas cuando se ingresen “una vez iniciada la vía ejecutiva”.

El artículo 107, ya examinado, abunda en la terminología de sus precedentes citados y señala que “la iniciación de la vía ejecutiva determinará la aplicación automática del correspondiente recargo del 20 o 35 por ciento...”.

Del análisis comparativo de la terminología empleada por ambos cuerpos normativos se obtiene que ambos se refieren a la misma realidad pero denominandola de diferente forma. La LGSS hace uso de la fórmula “situación de apremio” y “vía de apremio” para referirse a la situación en que se sitúa el deudor de la Seguridad Social cuando ha transcurrido el período voluntario para el pago y se entra en la fase en que la Administración, haciendo uso de su potestad de autotutela ejecutiva, puede dirigirse coactivamente frente al patrimonio de aquél. Esta ejecución “se efectuará mediante el procedimiento administrativo de apremio” (artículo 33.2 de la LGSS).

Por el contrario, el RGRSS, en términos generales (salvo en algunos artículos como el artículo 5 o 107.3), prefiere emplear el término “vía ejecutiva”, tal vez en un intento de clarificar el sentido de los preceptos de la LGSS.

Por nuestra parte, consideramos que la LGSS emplea la terminología mencionada – “situación de apremio” o “vía de apremio” – no en sentido técnico jurídico, sino para designar la vía ejecutiva en la definición dada a la misma de <<fase que sucede automáticamente, por imperio de la Ley, al período voluntario de pago una vez transcurridos los períodos que señalan los artículos 30 y 31 de la LGSS y 105 y 106 del RGRSS>>. El recargo de apremio, pues, se devenga y es exigible desde la iniciación de la vía ejecutiva, sin ser preciso que se inicie formalmente el procedimiento de apremio, es decir, sin necesidad de que se dicte la providencia de apremio.

Esta conclusión, está plasmada expresamente en el párrafo segundo del apartado primero del artículo 69 del RGRSS que señala que “los recargos de apremio a que se refiere el artículo 73 se devengarán automáticamente por la iniciación de la vía ejecutiva, se haya emitido o no la correspondiente providencia de apremio”.

La doctrina hacendística mayoritaria ha sido renuente, en relación con el procedimiento recaudatorio tributario, a aceptar un “recargo de apremio sin apremio”, esto es, a la exigibilidad del recargo cuando el deudor paga antes de que se haya dictado la providencia de apremio; y ello aun cuando las sucesivas normas en la materia han reformado la LGT y el RGR en el sentido favorable de exigirlo desde la expiración de los plazos de pago voluntarios¹⁰⁵.

Las conclusiones a que llega la doctrina tributaria no pueden ser trasladadas sin mas a la recaudación en vía ejecutiva de la Seguridad Social, por dos razones:

1ª.- Porque la recaudación ejecutiva de ambos procedimientos es diferente: los títulos ejecutivos en ambos procedimientos difieren y la iniciación de la vía ejecutiva también es distinta¹⁰⁶.

2ª.- La segunda, porque el tratamiento de los recargos es también diverso; el artículo 127.1 de la LGT, modificado por la Ley 25/1995, de 20 de julio de modificación parcial de la misma, establece que “el inicio del período ejecutivo determinará el devengo de un recargo del 20 por cien del importe de la deuda no ingresada, así como de los intereses de demora correspondientes a ésta. Este recargo será de un 10 por cien cuando la deuda tributaria no ingresada se satisfaga antes de que haya sido notificada al deudor la providencia de apremio prevista en el apartado tres de este artículo”. Es decir, que en el período ejecutivo se devengan dos tipos de recargo: el recargo de apremio, que será de un 10 o un 20 por cien, y los intereses de demora.

¹⁰⁵ Traigase aquí lo dicho sobre la evolución normativa en la recaudación de la Hacienda Pública.

¹⁰⁶ Recuérdese que el artículo 127.4 de la Ley General Tributaria, tras la modificación de la Ley 25/1995, de 20 de julio de modificación parcial de la misma, determina que “la providencia de apremio, expedida por el órgano competente, es título suficiente que inicia el procedimiento de apremio y tiene la misma fuerza ejecutiva que la sentencia judicial para proceder contra los bienes y derechos de los obligados al pago”. La doctrina sostiene que, tras la mencionada modificación, la providencia de apremio se ha convertido en el presupuesto formal necesario para iniciar el procedimiento de apremio, esto es, en título ejecutivo, sin perder por ello la función que venía desempeñando de acto administrativo por el que se despacha la ejecución contra el patrimonio del deudor. Por su parte, el Libro III del RGR regula el “procedimiento de recaudación en vía de apremio”, comenzando directamente su regulación con el procedimiento de apremio.

En el procedimiento de recaudación de la Seguridad Social tan solo se impone un tipo de recargo en la vía ejecutiva, el recargo de apremio; no existiendo los intereses de demora. El que se denomina recargo de mora en este procedimiento se prevé para los pagos tardíos que se efectúen en el período voluntario pero “antes de iniciarse la vía de apremio” (artículos 70 y 71 del RGRSS). El artículo 27 de la LGSS (y los artículos 69 a 73 del RGRSS) regula conjuntamente ambos recargos, señalando que la línea divisoria entre los dos es la iniciación de la vía de apremio¹⁰⁷.

El artículo 29.1 y 2 de la LGSS señala que “los recargos de mora o de apremio se ingresarán conjuntamente con las deudas principales sobre las que recaigan” y que “los recargos de mora son incompatibles entre sí y con el de apremio, que, asimismo, es incompatible con otro recargo de apremio sobre la misma deuda”.

Por tanto, y resumiendo, en el procedimiento recaudatorio de la Seguridad Social existen dos tipos de recargo, el recargo de mora y el de apremio, de cuantías variables según los supuestos. El primero de ellos, el de mora, procede en los pagos tardíos efectuados durante el período voluntario de la recaudación y hasta su finalización. El recargo de apremio sustituye al anterior en cuanto se inicia la vía ejecutiva sin que sea preciso esperar a la providencia de apremio. Ambos recargos, de mora y apremio, son incompatibles.

Por estas razones no consideramos factible la aplicación a la recaudación ejecutiva de la Seguridad Social los reparos formulados por la doctrina tributaria respecto de la exigibilidad del recargo de apremio en el procedimiento de recaudación de la Hacienda Pública. Conforme a las normas expuestas, debe estimarse que el recargo de apremio sustituye al recargo de mora una vez finalizados los plazos voluntarios de recaudación e iniciada la vía ejecutiva, y aunque no se haya dictado la providencia de apremio (es decir, que se haya iniciado formalmente el procedimiento de apremio), porque si anudamos el recargo de apremio a la providencia de apremio estaríamos favoreciendo al deudor en el *interin* entre el inicio de la vía ejecutiva y dicho documento (la providencia de apremio), pues no procedería ya el pago del recargo de mora.

Por este motivo, si el deudor paga la deuda antes de que se haya dictado la providencia de apremio – y de que se haya iniciado formalmente el procedimiento de apremio –, pero después de que se haya iniciado la vía ejecutiva, la Administración recaudadora deberá liquidar y exigir el pago del recargo de apremio. La naturaleza pues de éste es tanto indemnizatoria, para paliar el daño o lesión del derecho subjetivo de crédito de la Administración por el ingreso tardío durante la vía ejecutiva, como sancionadora, por la lesión del interés objetivo en el cumplimiento puntual.

Se acepta, por tanto, que es factible el recargo de apremio sin procedimiento de apremio formalmente iniciado, reduciendo la hipotética paradoja a una cuestión meramente terminológica, pues la verdadera naturaleza del mencionado recargo rebasa la dimensión del procedimiento de apremio por ser mayor su amplitud, siendo ésta coincidente con la vía ejecutiva.

5.- EXCEPCIONES A LA EJECUCIÓN FORZOSA. ESPECIAL REFERENCIA AL PROCEDIMIENTO DE DEDUCCIÓN.

¹⁰⁷ Los recargos de mora serán del 5 por cien de la deuda cuando se abonen las cuotas dentro del plazo de los dos meses naturales siguientes al del vencimiento del plazo reglamentario, y del 20 por cien cuando se abonen después de esos dos meses pero antes de iniciarse la vía de apremio – el RGRSS se refiere a la vía ejecutiva – o cuando se trate de deudas distintas de las cuotas.

La autotutela ejecutiva de la Administración recaudadora sobre el patrimonio del deudor, tiene una serie de excepciones por las que, o no se desarrolla, o se sustituye por otra fórmula recaudatoria.

El no desarrollo abarca, a su vez, dos tipos de situaciones: que no se den los presupuestos para que la misma se inicie o que la misma se encuentre meramente suspendida.

La sustitución de la ejecución forzosa por otro procedimiento recaudatorio la que constituye la verdadera “excepción”.

5.1. Excepciones a la ejecución forzosa.

Se pueden clasificar, por tanto, las excepciones a la vía ejecutiva de la siguiente manera:

a) Causas de no iniciación de la vía ejecutiva.

Constituyen causas de no iniciación de la vía ejecutiva la falta de alguno de los presupuestos de la misma (temporales, formales y materiales), por lo que, en realidad, no estaremos ante verdaderas excepciones a la ejecución forzosa, sino ante excepciones “impropias”. Lo son, no haber finalizado los plazos del período voluntario de pago, la inexistencia de título ejecutivo y, especialmente, los requisitos relativos al débito (vencido, líquido y exigible).

Con relación a esto último, serán excepciones “impropias” todas aquellas formas de extinción de las deudas previas a la iniciación de la ejecución forzosa: el pago, la prescripción, la compensación total y la condonación¹⁰⁸.

Asimismo, debe incluirse el aplazamiento y fraccionamiento del pago en período voluntario, que tiene como consecuencia la suspensión del procedimiento recaudatorio y la consideración del deudor de estar al corriente en sus obligaciones con la Seguridad Social a los efectos de obtener subvenciones y bonificaciones, exención de responsabilidad respecto de las prestaciones y poder contratar con la Administración. La concesión del aplazamiento y fraccionamiento del pago en vía voluntaria impide definitivamente la vía ejecutiva si se constituye aval u otra garantía diferente distinta a la anotación preventiva de embargo en registro público y así se acuerde expresamente (artículo 42.3.b) del RGRSS).

Es causa propia de no iniciación de la vía ejecutiva la dispuesta en el artículo 38.4 del RGRSS, según el cual “el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social podrá disponer la no reclamación y la no liquidación de la deuda así como, en su caso, la no ejecución y la anulación y baja en contabilidad, si procediere, de las deudas inferiores a la cuantía que estime y fije como insuficiente para la cobertura del coste que estime y fije como insuficiente para la cobertura del coste que implique la exacción forzosa de las mismas. En su desarrollo, el artículo el artículo 9 de la Orden de 26 de mayo de 1999 cuantifica este requisito de procedibilidad, señalando que “no se reclamará administrativamente o, en su caso, no se seguirá el procedimiento administrativo de apremio respecto de deudas inferiores al 20 por cien del salario mínimo interprofesional mensual vigente en el momento del nacimiento de aquéllas, sin incluir el prorrateo de las pagas extraordinarias y redondeado por exceso”. “No obstante, cuando por acumulación de deudas se

¹⁰⁸ El pago se regula en los artículos 15 a 39 del RGRSS, la prescripción en los artículos 45 a 57, la compensación en los artículos 48 a 51 y la condonación el artículo 59.

supere el importe indicado... se procederá a su reclamación administrativa o al seguimiento del procedimiento de deducción o de apremio para su efectividad” y no obstará a la reclamación de deuda su cuantía cuando se siga el procedimiento de compensación o deducción de sus artículos 35 y siguientes.

b) Causas de suspensión.

Iniciada la vía ejecutiva, las causas de suspensión de la misma ya han sido pormenorizadamente enumeradas, “el procedimiento administrativo de recaudación, tanto en período voluntario como en vía ejecutiva, no se suspenderá sino en los casos... que se determinan y con el alcance que, asimismo, se establece...” (artículo 184 del RGRSS)¹⁰⁹. La suspensión implica una paralización temporal de la vía ejecutiva, lo que supone que se ha iniciado – concurrencia de todos los presupuestos para su comienzo – y que la interrupción por regla general no es definitiva, pero, en según qué casos sí puede ser definitiva¹¹⁰, por lo que se deberá estar a cada una de las causas de suspensión y de su regulación.

c) Causas de sustitución.

La verdadera excepción de la ejecución forzosa es su sustitución por otro procedimiento recaudatorio que de satisfacción a las deudas con la Seguridad Social y que no implique la acción coactiva sobre el patrimonio del deudor que, a través del procedimiento de apremio, supone su embargo y realización.

En el procedimiento de recaudación de la Seguridad Social, esta excepción está constituida por los supuestos en que la Jurisdicción del Orden Social ejerce *vis atractiva* respecto del procedimiento administrativo recaudatorio y por el *procedimiento de deducción de deudas* regulado en los artículos 54 a 58 del RGRSS¹¹¹.

La recaudación se puede ver interferida por la impugnación de la Resolución de la Entidad Gestora que da rigen al concepto recaudable, impugnación de la que conoce la Jurisdicción Social y que atrae por *vis atractiva* a su ámbito la liquidación y recaudación. La razón estriba en que existe una prioridad lógica de esta Jurisdicción respecto de la Contencioso-Administrativa, porque las resoluciones de la Entidad Gestora son la causa y el acto de liquidación y recaudación el efecto, quedando subsumido éste dentro de la ejecución de la sentencia social. Y todo ello, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 117.3 de la CE y 2.1 de la LOPJ a tenor de los que “el ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes, según las normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan”.

De este modo, la vía ejecutiva del procedimiento administrativo de recaudación de la Seguridad Social se ve sustituida por la ejecución judicial de la sentencia que recaiga en el procedimiento Social que se haya seguido, rigiéndose sus trámites por la LPL.

¹⁰⁹ Las causas de suspensión han sido analizadas en el examen de la naturaleza jurídica de la ejecución forzosa, como procedimiento ejecutivo y autónomo.

¹¹⁰ En la concesión de aplazamientos y fraccionamiento la interrupción será definitiva si el deudor cumple el calendario de pagos en los términos de la resolución administrativa; en la interposición de recursos administrativos, si se abona la deuda o se avala o garantiza; en la oposición al apremio, si ésta es estimada; en la interposición de tercerías de dominio, si prosperase la misma; en la concurrencia de procedimientos con los de ejecución universal, si el convenio suscrito es cumplido...

¹¹¹ Véase el apartado 3 sobre “Naturaleza jurídica de la gestión recaudatoria: orden jurisdiccional competente y objeto de recaudación” del Capítulo Tercero.

En segundo término, constituye excepción a la vía ejecutiva el *procedimiento de deducción de deudas* del Sector Público que se examina a continuación.

5.2.- Análisis del procedimiento de deducción de deudas.

El artículo 30.2 *in fine* de la LGSS establece que “en caso de impago en los plazos señalados – en las *reclamaciones de deuda* –, se incidirá automáticamente en la situación de apremio, excepto cuando se trate de deudas contraídas por el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales y demás entidades de Derecho Público o empresas dependientes de las mismas, que realicen prestaciones públicas”. En el mismo sentido el artículo 33.2 *in fine* dispone que “lo establecido en este número – sobre incidencia automática en vía ejecutiva y su exacción a través del procedimiento de apremio, por deudas por cuotas y demás recursos de la Seguridad Social que tengan el carácter de ingresos de derecho público – y en el anterior – sobre adopción de medidas cautelares – no será de aplicación a las deudas con la Seguridad Social contraídas por el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales y demás entidades de Derecho Público o empresas dependientes de las mismas, que realicen prestaciones públicas”.

Es decir, que cuando el sujeto deudor sea un sujeto público o empresa dependiente de él que realice prestaciones públicas, y hayan transcurrido los plazos del período voluntario de recaudación, no se incidirá en la vía ejecutiva o lo que la LGSS llama “situación de apremio”.

El RGRSS, por su parte, señala en su artículo 33 que “para el cobro de los créditos de la Seguridad Social vencidos y no satisfechos, que tengan el carácter de ingresos de derecho público y cuyo objeto no sean frutos, rentas o cualquier otro producto de sus bienes muebles o inmuebles, la TGSS seguirá, según proceda, el propio procedimiento de apremio, en el que actuará con todas las facultades necesarias para lograr la efectividad de aquéllos en los términos establecidos en el Título III de este Reglamento, o el procedimiento de deducción, en los términos establecidos en la Sección 3ª del Capítulo VI de este Título I” (artículos 54 a 58)¹¹².

El sustitutorio procedimiento recaudatorio, atendiendo al sujeto deudor, también se recoge en el artículo 5.2, según el cual “en el caso de que los sujetos responsables no cumplan las obligaciones a su cargo en período voluntario, la recaudación se efectuará, según proceda, por vía de apremio o mediante el procedimiento de deducción, con sujeción a lo dispuesto en este Reglamento”, y en el 107.2, a cuyo tenor “no obstante lo dispuesto en el apartado anterior, en los casos de impago de las reclamaciones administrativas de deudas por cuotas y conceptos de recaudación conjunta o de las resoluciones administrativas que las mismas determinen, no se incidirá en la situación de apremio cuando se trate de deudas contraídas por el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales y demás entidades de Derecho Público o empresas dependientes de las mismas, que realicen prestaciones públicas. En estos casos, para la efectividad de tales deudas se seguirá el procedimiento de deducción conforme a los artículos 54 a 58 y 167 del Reglamento”.

Estos son los artículos que regulan el procedimiento de deducción de deudas del, denominémosle, por abreviar, Sector Público, que viene a sustituir, en todos su trámites a la vía ejecutiva para la satisfacción de las deudas de la Seguridad Social.

¹¹² La Orden de 26 de mayo de 1999 que desarrolla el RGRSS regula el procedimiento de deducción de deudas del Sector Público con la Seguridad Social en sus artículos 43 a 47. Los artículos 48 y 49 los dedica a “otras deducciones para el cobro de deudas con la Seguridad Social”, pero, en puridad, no se trata de un procedimiento de deducción sino más bien de una especie de compensación de deudas.

Se ha definido el mismo como “una modalidad de ejecución forzosa de los créditos de las Entidades... que excepciona, parcialmente, el principio general de inembargabilidad que se establece a su favor...”, pues, a través del procedimiento de deducción, “la Administración del Estado efectúa, a favor de tercero (la Seguridad Social), un verdadero embargo de fondos públicos habilitado por preceptos de rango legal”¹¹³.

Para una mejor exposición sobre el mismo, se han de analizar los siguientes extremos.

5.2.1.- Evolución normativa.

El tratamiento de las deudas del Sector Público para con la Seguridad Social fue modificado por la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, cuyo artículo 34 dio nueva redacción al artículo 30.2 de la LGSS, suprimiendo la situación de apremio para el Estado, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales y demás entidades de Derecho Público o empresas dependientes de las mismas que realicen prestaciones públicas. Dicha modificación entró en vigor el 1 de enero de 1998, sin efecto retroactivo. La adaptación del RGRSS se efectuó por medio del Real Decreto 2032/1998, de 25 de septiembre, de modificación del mismo.

En la normativa anterior, ni en la LGSS ni en el RGRSS, se excepcionaban a estos sujetos públicos de la incidencia en la situación de apremio, aunque sí se disponía la regulación de un procedimiento de deducción de deudas en sustitución de los trámites de la ejecución sobre el patrimonio y siguientes¹¹⁴. En caso de impago de las deudas por el Sector Público, se llegaba hasta la vía ejecutiva con el correspondiente título ejecutivo, pero no se podía despachar mandamiento de ejecución contra sus bienes, es decir, dictar providencia de apremio; en sustitución de esta ejecución, se disponía un procedimiento de deducción de deudas por el que se minoraban las transferencias que con cargo a los Presupuestos Generales del Estado hubieran de hacerse en favor de los sujetos públicos deudores en la cantidad adeudada, fondos que se entregaban a la Administración de la Seguridad Social acreedora.

A partir del 1 de enero de 1998, fecha de la entrada en vigor de la modificación, el Sector Público no incide ya en la situación de apremio, con las importantes consecuencias que ello lleva implícito, sobre todo en materia de recargos.

5.2.2.- Sujetos deudores, clase de deudas y mecanismo de satisfacción de las deudas.

Los sujetos deudores – el “Sector Público” - deberán ser la Administración General del Estado, la Administración de las Comunidades Autónomas, la

¹¹³ Según Dictamen de 16 de mayo de 1996 de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado.

¹¹⁴ No se hacía distinción en el procedimiento recaudatorio por deudas del Sector Público sino en los trámites de la ejecución sobre el patrimonio del mismo, que se sustituían por el procedimiento de deducción. Esta sustitución se recogía en el artículo 167 del RGRSS, en la redacción anterior a su modificación por el Real Decreto 2032/1998, de 25 de septiembre, cuyo apartado 1 disponía: “los importes de los títulos ejecutivos de deudas que con la Seguridad Social de las Administraciones Públicas y de las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de aquéllas, así como de las Entidades de interés público, contra cuyos bienes, derechos y acciones, conforme a lo dispuesto en el ordenamiento vigente, no pueda despacharse mandamiento de ejecución ni dictarse providencia de embargo, se documentarán por la TGSS para su deducción de las transferencias que por la Administración del Estado hubieran de efectuarse a favor de dichas Administraciones o Entidades de Derecho Público, en la forma y con arreglo al procedimiento establecido en la Sección 3ª del Capítulo VI del Título I de este Reglamento”.

Administración Local (integrada por Diputaciones, Cabildos, Ayuntamientos y demás Entidades que integran la Administración Local)¹¹⁵, las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualesquiera de dichas Administraciones, las Empresas Públicas y demás Entes Públicos a que se refiere el artículo 76 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social¹¹⁶ (artículo 54.1 del RGRSS). Se equiparan a ellos, a efectos de aplicar el procedimiento de deducción de deudas, las empresas privadas que reciban subvenciones o cualquier otra clase de ayudas públicas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado y tengan deudas con la Seguridad Social (artículo 54.1 *in fine* del RGRSS).

Las deudas por las que se seguirá este procedimiento son las de por cuotas, conceptos de recaudación conjunta u otros recursos de derecho público (artículos 54 y 107 del RGRSS). En general, lo serán todos los créditos de la Seguridad Social vencidos y no satisfechos, que tengan el carácter de ingresos de derecho público y cuyo objeto no sean frutos, rentas o cualquier otro producto de sus bienes muebles o inmuebles (artículo 33 del RGRSS).

El procedimiento de deducción sustituye a la vía ejecutiva y a su cauce procedimental, el procedimiento de apremio. Consiste en que, una vez que las deudas hayan sido objeto de reclamación administrativa y frente a la misma no se formule recurso administrativo (hoy de alzada y antes ordinario), o interpuesto el recurso éste hubiera sido desestimado por la Administración recaudadora, el importe de dichas deudas podrá deducirse en favor de la TGSS de las cantidades que, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, deban transferirse a la Administración, Entidad, Empresa o Ente Público deudor de la Seguridad Social (artículo 54.1 del RGRSS). Cuando el deudor sea una empresa privada que reciba subvenciones u otra ayuda pública con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, la deducción en favor de la TGSS se hará de las subvenciones o ayudas que le puedan corresponder¹¹⁷.

¹¹⁵ Véase la sentencia 166/1998, RTC 166, del Tribunal Constitucional sobre la embargabilidad e inembargabilidad de los bienes de las Entidades Locales, y sobre ella RUIZ OJEDA, A., "La ejecución de condenas pecuniarias y el embargo de dinero y bienes de la Administración tras la nueva Ley de lo Contencioso y la Sentencia 166/1998 del Tribunal Constitucional", REDA, nº 103, julio-septiembre, 1999.

¹¹⁶ El artículo 76 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, estableció la autorización para "establecer un procedimiento que permita la retención a favor de la Seguridad Social de los importes adeudados a la misma por la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Diputaciones, Cabildos, Ayuntamientos y demás Entidades que integran la Administración Local, las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualesquiera de dichas Administraciones, las Empresas Públicas y demás Entes Públicos, respecto de los importes que con cargo a los Presupuestos Generales del Estado deban transferirse a la Administración, empresa o ente deudor de la Seguridad Social". "El procedimiento garantizará en todo caso la audiencia previa de las entidades afectadas".

¹¹⁷ El mecanismo de deducción de deudas así trazado tiene su origen en el artículo 76 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que estableció la autorización al Gobierno para regular un procedimiento de deducción en estos términos, pero, previamente, el RGRSS de 1986, primero, y el de 1991, después, regularon un procedimiento de deducción en el que las deudas se deducían de las cantidades que la Administración del Estado transfería a determinadas entidades públicas (Organismos Autónomos, Empresas Públicas, Corporaciones Locales y demás Entes Públicos referidos en la Disposición Final segunda de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985), en cumplimiento de la Disposición Final segunda de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985 que establecía que "se autoriza al Gobierno para establecer un procedimiento que permita compensar el importe de los débitos y créditos recíprocos que existen entre la Administración Central e Institucional, Seguridad Social, Empresas Públicas, Corporaciones Locales y demás Entes Públicos con sujeción, en todo caso, al principio de presupuesto bruto establecido en el artículo 58 de la Ley General Presupuestaria. En el supuesto de que el titular de los créditos sea la Seguridad Social, el procedimiento que se habilite

El artículo 54.1 del RGRSS literalmente dice “podrá deducirse”, expresando su apartado 2 que “cuando las deudas a que se refiere el apartado anterior, por la naturaleza del Ente o Empresa deudora, puedan ser objeto de recaudación mediante el procedimiento administrativo de apremio, ejecutando las garantías que se hubieren constituido o los bienes de su patrimonio susceptibles de ejecución, y mediante el procedimiento de deducción regulado en esta Sección, la TGSS podrá optar por la aplicación prioritaria de cualquiera de ellos o por el seguimiento simultáneo de ambos hasta el pago total de la deuda correspondiente”.

El contenido de dicho apartado lleva a la siguiente pregunta: ¿frente a qué Ente o Empresa deudora puede seguirse simultáneamente el procedimiento administrativo de apremio y el procedimiento de deducción?. La respuesta viene dada por el análisis conjunto de los artículos 33.2 de la LGSS y 107.2 del RGRSS, que afirman que no se incidirá en la situación de apremio cuando se trate de deudas contraídas por el Sector Público que realice prestaciones públicas, porque en estos casos, para la efectividad de tales deudas se seguirá el procedimiento de deducción. Es decir, que “fuera de estos supuestos, se podrá despachar providencia de apremio contra el deudor, a efectos de opción o del seguimiento simultáneo del procedimiento administrativo de apremio y el procedimiento de deducción...” (artículo 44.2 de la Orden de 26 de mayo de 1999). En sentido positivo, serán los Entes o Empresas públicos, dependientes de aquellas Administraciones, que no efectúen prestaciones públicas – caso de existir tal supuesto - y las Empresas privadas que reciban subvenciones o ayudas públicas. El campo de aplicación de este supuesto es verdaderamente residual, pues.

5.2.3.- Procedimiento.

Es requisito de procedibilidad que las deudas del Sector Público no hayan sido satisfechas en los plazos reglamentarios establecidos y que la liquidación de la deuda se haya efectuado mediante la correspondiente reclamación administrativa en virtud de reclamación de deuda o acta de liquidación no impugnadas o, en otro caso, en la resolución administrativa que se origine (artículo 43.2 de la Orden de 26 de mayo de 1999).

Cuando una Dirección Provincial de la TGSS compruebe, a iniciativa propia o de parte interesada, la existencia de una deuda con el Sector Público, lo comunicará a la Administración, Entidad o Empresa afectada. En esta comunicación se le informará que se inicia el procedimiento de deducción, con identificación de la naturaleza de la deuda (origen y cuantía), puesta a su disposición de los antecedentes y concesión de un plazo de quince días para formular las alegaciones oportunas y presentar los documentos y justificantes pertinentes (artículo 55 del RGRSS).

Si la Administración, Entidad o Empresa afectada no efectúa alegaciones, la Dirección Provincial elevará a la Dirección General todo lo actuado, con identificación de la reclamación de deuda, acta de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social o resolución administrativa que las mismas hubieren originado, al efecto de dictar resolución sobre la procedencia de la deducción. Pero si se formulan alegaciones o se presentan documentos o justificantes, la

permitirá deducir a favor de la misma las cantidades correspondientes, sobre los importes que la Administración del Estado deba transferir a los Entes deudores de aquella”.

Dirección Provincial elevará todo lo actuado con su informe para que la Dirección General dicte la resolución que proceda (artículo 56).

Dentro del procedimiento de deducción se prevé un trámite de compensación de deudas; cuando las Entidades Gestoras o la TGSS tengan deudas definitivas en vía administrativa con la entidad del Sector Público a la que se haya comunicado la iniciación del procedimiento de deducción, la resolución que acuerde éste decidirá sobre la compensación de los créditos recíprocos conforme al artículo 48 del RGRSS, regulador de la compensación ordinaria¹¹⁸, acordando la deducción por la cantidad adeudada subsistente después de aquélla.

Cuando la entidad deudora sea la Administración de las Comunidades Autónomas, de las Corporaciones Locales, empresas públicas o entidades de Derecho Público vinculadas a las anteriores, o cualquiera de los Entes Públicos a que se refiere el artículo 76 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, se habrá de recabar informe de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales. El contenido de este informe, dice el artículo 57.1 del RGRSS, será “determinante en orden a la aceptación por parte de la Administración del Estado del procedimiento de ejecución subsiguiente a desarrollar por ésta”. Además, las Corporaciones Locales serán responsables solidarias de las deudas con la Seguridad Social de los organismos autónomos locales y sociedades mercantiles cuyo capital corresponda íntegramente a las Entidades Locales, y de las deudas de las Mancomunidades y otras instituciones asociativas voluntarias públicas en las que aquéllas participen (en proporción a las cuotas participativas), sin perjuicio de que puedan repetir frente a estos deudores (artículo 57.3 *in fine*).

La resolución declarando la deducción deberá dictarse en el plazo de tres meses desde la iniciación del procedimiento, siendo el silencio de la Administración acreedora positivo, y deberá expresar la fecha de efectos de la retención (artículo 57.4 del RGRSS).

Dictada la resolución acordando la deducción, la Dirección General de la TGSS la remitirá, con todas las actuaciones, al Dirección General del Tesoro y Política Financiera o, en su caso, al Ordenador de Pagos competente para que se proceda a materializar la deducción en las transferencias con cargo a Presupuestos Generales del Estado, poniendo a disposición de la Seguridad Social dichos fondos. Cuando se trate de Entidades Locales, la deducción alcanzará a las transferencias con cargo a la participación de las mismas en los tributos del Estado (artículo 57.3 del RGRSS).

La deducción se efectuará en un solo plazo, salvo que el Director General de la TGSS aprecie – discrecionalmente - la concurrencia de circunstancias excepcionales que aconsejen posponer y fraccionar la misma, y determinará que el deudor sea considerado al corriente de pago de sus deudas desde que se practique la retención o, en caso de retenciones parciales, desde que se realice la última de las fijadas en la resolución que las conceda (artículo 58 del RGRSS).

¹¹⁸ Los artículos 48 a 51 del RGRSS regulan el procedimiento de compensación ordinario y los 52 y 53 el procedimiento especial de compensación de deudas entre las Administraciones y demás entes públicos y la Seguridad Social; pero, a su vez, el artículo 48.4 remite a los artículos 52 y 53 cuando se trate de “deudas y créditos que existan entre las Administraciones Públicas y Entes Públicos y la Seguridad Social”.

5.2.4.- Recargos.

El procedimiento de deducción de deudas, sustitutivo de los trámites que integran la vía ejecutiva, plantea importantes problemas con relación a los recargos que se devengan y deben exigir al peculiar sujeto deudor constituido por el Sector Público.

Ya se ha indicado que el tratamiento de las deudas del Sector Público para con la Seguridad Social fue modificado por la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, cuyo artículo 34 dio nueva redacción al apartado 2 del artículo 30 de la LGSS, en el sentido de suprimir la situación de apremio para los sujetos integrantes del Sector Público a partir del 1 de enero de 1998. Esta supresión determina la siguiente situación respecto de los recargos de mora y apremio:

- Recargo de mora.

Todos los créditos de la Seguridad Social, que tengan el carácter de ingresos de derecho público y cuyo objeto no sean frutos, rentas o cualquier otro producto de sus bienes muebles o inmuebles (artículo 33 del RGRSS), del Sector Público vencidos y no satisfechos en el plazo reglamentario devengarán automáticamente recargo de mora. Tanto los artículos 27 y 28 de la LGSS como los artículos 70 y 71 del RGRSS regulan los recargos de mora con que se incrementarán las deudas (del 5 al 20 por cien, según los casos) sin hacer excepción alguna en virtud de la naturaleza de los sujetos deudores, esto es, sin exceptuar al Sector Público¹¹⁹.

Es requisito de procedimiento, según el artículo 43.2 de la Orden de 26 de mayo de 1999, para poder aplicar la deducción de deudas, que las mismas no hayan sido satisfechas en los plazos reglamentarios y que se liquiden en la correspondiente reclamación administrativa por medio de *reclamación de deuda* o *acta de liquidación*. Pues bien, es a su vez requisito de estos documentos el correspondiente recargo de mora (artículos 83.1.g) del RGRSS y 32.1.e) del Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, respectivamente, para las *reclamaciones de deuda* y *actas de liquidación* – RGSIOS -).

En virtud de los preceptos citados, las deudas del Sector Público devengarán el correspondiente recargo de mora cuando se produzca el pago tardío, afirmación predicable también a la situación anterior al 1 de enero de 1998, puesto que la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales,

¹¹⁹ El recargo de mora se configura como una figura de carácter mixto, resarcitorio y disuasorio, de la tardanza en el pago, justificado por el hecho de que "la puntualidad en el pago tiene una importancia incomparablemente mayor para la Administración tributaria que para el ciudadano que ocasionalmente se presente como acreedor de aquélla, <<ya que cualquier retraso masivo en el pago de las deudas tributarias puede suponer un daño a la Hacienda Pública de muy grandes proporciones>>", según la STC 164/1995, de 13 de noviembre, RTC 164.

La sentencia de 25 de julio de 1996 del TSJ de Cataluña, RJCA 1018, afirma que "la recaudación en período voluntario se prolongará desde el día del vencimiento del respectivo plazo reglamentario de ingreso hasta la iniciación de la recaudación en vía ejecutiva mediante la expedición de la correspondiente *certificación de descubierto*, sin perjuicio de los recargos, sanciones y demás efectos que procedan cuando las deudas sean satisfechas fuera de plazo reglamentario, añadiendo el artículo 65 que los obligados al pago que no hubieran satisfecho sus deudas en los plazos reglamentarios a que se refiere el artículo anterior, podrán, no obstante, pagarlas sin apremio, siempre que lo hagan antes de la expedición de la oportuna *certificación de descubierto* y con el recargo de mora...".

Administrativas y del Orden Social, en nada ha alterado la normativa sobre dicho recargo¹²⁰.

- Recargo de apremio.

El recargo de mora incrementa las deudas cuando éstas se paguen fuera de los plazos reglamentariamente establecidos pero siempre antes de la iniciación de la vía ejecutiva. Expirados los plazos del período voluntario del pago e iniciada automáticamente la vía ejecutiva, el recargo de mora es sustituido por el recargo de apremio: “los recargos de mora son incompatibles entre sí y con el de apremio, que, asimismo, es incompatible con otro recargo de apremio sobre la misma deuda” (artículo 29.2 de la LGSS).

Ahora bien, ¿devengan las deudas del Sector Público el recargo de apremio?. La respuesta entraña cierta dificultad, debiendo distinguirse entre las deudas anteriores y las posteriores a 1 de enero de 1998.

a) Deudas posteriores a 1 de enero de 1998.

Por conjugación de lo dispuesto en los artículos 30.2, 33.2 de la LGSS y 33 y 107 del RGRSS, el Sector Público a partir del 1 de enero de 1998 no incidirá en la situación de apremio o vía ejecutiva, aplicándose por sustitución el procedimiento de deducción de deudas. Esto tiene como consecuencia inmediata que no se devengará el recargo de apremio, puesto que éste se origina automáticamente en el umbral de la vía ejecutiva.

No se puede decir lo mismo de los Entes o Empresas a que se refiere el artículo 54.2 del RGRSS, frente a los que se pueda optar o seguir simultáneamente el procedimiento de apremio y de deducción, porque en este caso, se devengará siempre el recargo de apremio cuando se siga el primero citado.

Es cuestión candente sí en estos casos, aunque no pueda devengarse el recargo de apremio, se mantiene el recargo de mora durante la tramitación del procedimiento de deducción. O dicho de otra manera, si la cantidad que debe deducirse de las transferencias con cargo a

¹²⁰ Se puede citar la sentencia de 14 de mayo de 1999 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Sevilla, Recurso nº 23/99, planteado por una Administración Local con pretensión anulatoria de un recargo de mora incluido en una *reclamación de deudas* por cuotas, que señala que “hemos de alinearnos aquí con la tesis postulada por la Administración demandada. Con fundamento sustancialmente en la misma argumentación que ofrece,... en particular la diferente naturaleza de los recargos de mora y apremio. La incursión en mora en el pago de las cuotas de la Seguridad Social implica automáticamente la obligación de satisfacer el recargo del 20% que se girará en el momento de expedir la *certificación de descubierto*, título válido para despachar la ejecución. La circunstancia de que el carácter de la entidad recurrente pueda determinar la inembargabilidad de sus bienes, supondría la nulidad de la providencia de apremio que llegará a dictarse por la TGSS, mas no puede implicar la exención del pago de las cuotas en vía ejecutiva, ni en consecuencia, la exoneración del recargo de mora. Significa, sencillamente, que el pago forzoso no puede en principio exigirse mediante la ejecución de los bienes del deudor, sino a través de la adopción de medidas, de cualquier índole, que fueren legalmente procedentes”, siendo incontrovertido que el incumplimiento del deudor de una obligación dineraria líquida se ha de compensar a través de los llamados intereses de demora, mediante los que se pretende indemnizar el lucro cesante por razón de impago, “sin ser óbice a ello la existencia de un procedimiento especial para el cobro de la misma de las deudas de las Administraciones y demás entes públicos, a través de la compensación de deudas, o, retención de transferencias a realizar por el Estado”.

La sentencia de 21 de julio de 1999 del TSJ del País Vasco, RJCA 2591, señala que “... el recargo de mora que... proviene del retraso en el pago de las cuotas a la Seguridad Social y que resulta aplicable también a una Administración pública, siempre que el retraso se haya producido”.

Presupuestos Generales del Estado debe incluir también el importe del recargo de mora.

De la interpretación literal del artículo 54 del RGRSS, que señala que “el importe de dichas deudas – cuotas u otros recursos de derecho público - podrá deducirse a favor de la TGSS”, resultaría que las cantidades a deducir serán tan solo las correspondientes a las deudas y no al recargo de mora. Pero no tiene un significado lógico el que se determine, como requisito previo (artículo 43.2 de la Orden de 26 de mayo de 1999), que la deuda deba ser liquidada - en caso de impago en el plazo reglamentario - por la correspondiente reclamación administrativa que, como hemos dicho, debe incluir el recargo de mora, para después no exigirlo en los trámites sustitutorios de la vía ejecutiva, ya que se estará entonces privilegiando al Sector Público deudor contumaz y efectuando una especie de condonación del recargo de mora. Lo más coherente será considerar que la cantidad que se liquide en la correspondiente reclamación administrativa (*reclamación de deuda o acta de liquidación*), que debe incluir el recargo de mora, sea la que deba deducirse de las transferencias con cargo a los Presupuestos Generales del Estado a favor de la TGSS.

b) Deudas anteriores a 1 de enero de 1998.

La modificación introducida en el artículo 30.2 de la LGSS por la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, no tiene efecto retroactivo, lo que implica que las deudas que en dicha fecha ya hubiesen incurrido en vía ejecutiva, devengaron el recargo de apremio conforme a la normativa vigente en dicho momento.

En el procedimiento de deducción de deudas según la normativa anterior, si el Sector Público deudor no efectuaba el pago en el plazo reglamentario, se procedía a efectuar su reclamación administrativa. Transcurridos los plazos del período voluntario sin ser satisfecha la deuda, se incidía automáticamente en la situación de apremio con el recargo correspondiente, pero sin que se pudiera dictar providencia de apremio ni mandamiento alguno de ejecución por tales deudas, ya que estos trámites se sustituían por la deducción de las deudas de las transferencias de los Presupuestos Generales del Estado a los sujetos deudores¹²¹.

El devengo de los recargos – de mora o apremio - en el procedimiento de recaudación seguido por deudas del Sector Público, no obstante lo dicho, es verdaderamente polémico. Y lo es porque, sobre todo con relación a la Administración Local, desde la esfera recaudatoria de la Hacienda Pública se han emitido una serie de pronunciamientos contrarios a la exigibilidad de los

¹²¹ Para la situación anterior a la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, véanse los artículos 54 y siguientes del RGRSS en la redacción no modificada por el Real Decreto 2032/1998, de 25 de septiembre, y 43 y siguientes de la Orden de 22 de febrero de 1996 de desarrollo del anterior. En concreto el artículo 44.2 *in fine* de la Orden de 22 de febrero de 1996 señalaba que “si no se hubiere efectuado la reclamación administrativa de la deuda, se reclamará su importe en la forma que corresponda y en caso de impugnación, con consignación o aval, cuando proceda, se dictará la resolución pertinente, que deberá ser satisfecha dentro de los quince días hábiles siguientes al de su notificación, con la consiguiente incidencia en la situación de apremio y en el recargo correspondiente en caso de impago pero sin que se despache providencia de apremio ni mandamiento alguno de ejecución por tales deudas”.

misimos, haciéndolos extensivos a la recaudación por deudas de Seguridad Social¹²². Asimismo, se percibe el conflicto de interpretaciones en la variedad de contenidos que recogen los fallos judiciales. Por esto, se habrá de esperar a que la más alta instancia jurisdiccional se pronuncie sobre el asunto¹²³.

¹²² La Dirección General del Servicio Jurídico del Estado emitió Dictamen de 16 de mayo de 1996 por el cual se concluía que la cantidad que había de deducirse en el procedimiento recaudatorio seguido por la TGSS a las Administraciones Locales no debía incluir recargo alguno de apremio, ni de mora. El recargo de apremio porque se configura como una partida exigible cuando se inicia la vía ejecutiva, y en los procedimientos de deducción (especie de ejecución forzosa de carácter excepcional) y compensación no puede entenderse que haya llegado a iniciarse la vía ejecutiva. Y el recargo de mora, algo más discutible, porque el esquema del recargo como figura resarcitoria y disuasoria de la tardanza en el pago quiebra cuando de dos Administraciones Públicas se trata, pues cuando una Administración Pública es sujeto pasivo de una obligación, no se le aplica el régimen ordinario de mora *inter privados*, sino un régimen especial, más favorable, cuya justificación se encuentra en las dificultades operativas y presupuestarias a que debe hacer frente.

¹²³ Se pueden citar como ejemplo de la diversidad de fallos judiciales, la sentencia de 13 de enero de 1997 del TSJ de Andalucía/Sevilla, Recurso nº 1634/95, declara improcedencia del recargo de apremio en un procedimiento de deducción de deudas seguido por la TGSS frente a un Ayuntamiento, por aplicación supletoria de los artículos 106.3 y 65 del RGR a la recaudación de la Seguridad Social, afirmando que “de aquí entonces que cualquier débito al Estado, ya sea de la Hacienda Pública a que se refiere el Reglamento General de Recaudación o a la Seguridad Social, cuando el deudor sea una Administración Local, con idénticos procedimientos para hacerlas efectivas y dado que en definitiva en uno y otro caso estamos hablando de gestión recaudatoria del Estado, obliga a la igualdad de trato o si se prefiere a la extensión de la inexistencia del recargo de apremio a las Corporaciones Locales, máxime cuando la Disposición Adicional Séptima del Real Decreto 1517/1991, de 11 de octubre, prevé la aplicación supletoria del Reglamento General de Recaudación”. Esta sentencia fue recurrida en Interés de Ley por la TGSS, recayendo sentencia desestimatoria de 28 de abril de 1999, RJ 3966, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, pero sin claridad en su exposición jurídica, ya que analiza el supuesto de hecho a la luz de las normas de las Haciendas Locales y de la jurisprudencia constitucional recaída sobre éstas.

Idéntica fundamentación se contiene en la sentencia de 26 de julio de 1999 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Sevilla, Recurso nº 109/99, que declara la improcedencia de un recargo de apremio en un procedimiento de deducción seguido por la TGSS frente a una Entidad Local. Esta sentencia se encuentra recurrida en Interés de Ley – en recurso interpuesto por la TGSS – y, por tanto, pendiente del pronunciamiento del Tribunal Supremo. Y, asimismo, la sentencia de 28 de octubre de 1999 de TSJ de Andalucía/Sevilla, Recurso nº 1342/97, hace aplicación analógica de los artículos 65 y 106.3 del RGR y declara la improcedencia tanto del recargo de mora como de apremio.

El artículo 106.3 del RGR, a que se refieren estas sentencias, dispone, sobre la providencia de apremio, que “en los títulos acreditativos de deudas a favor del Estado, las Comunidades Autónomas, Organismos Autónomos, Corporaciones Locales y otras Entidades públicas que por Ley no puedan ser objeto de apremio, no se consignará el importe del recargo, ni la providencia de apremio y se tramitarán conforme al artículo 65 de este Reglamento”. Es decir, a través del procedimiento de compensación de oficio de deudas de Entidades públicas regulado en el artículo 65 del RGR.

La sentencia de 14 de mayo de 1999 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Sevilla, Recurso nº 23/99, que ya ha sido parcialmente transcrita, declara, por el contrario, la procedencia del recargo de mora en el procedimiento de deducción de deudas seguido por la TGSS frente a un Ayuntamiento.

La sentencia de 6 de febrero de 1998 del TSJ de Castilla y León/Burgos, Recurso nº 1788/96, afirma, en la reclamación de un recargo de mora a un Ayuntamiento, que procede el mismo porque la compensación que pueda efectuarse entre este sujeto deudor y la Seguridad Social “es un *sui generis* sistema que no es mas que un método para liquidar y pagar las obligaciones recíprocas existentes entre la Tesorería y el Ayuntamiento (pensiones y cuotas, respectivamente), pero no modifica la naturaleza de las mismas, de tal forma que lo que le compete pagar al Ayuntamiento son cuotas y no otra cosa, aunque el método para su liquidación y pago se denomine *regularización de cuentas*”.

La sentencia de 25 de junio de 1999 del TSJ de Andalucía/Sevilla, Recurso nº 1479/96, declara que “en cuanto a la procedencia del recargo de apremio, conforme al artículo 107 del Reglamento de Recaudación de la Seguridad Social, procede automáticamente, sin que puedan entenderse contrarios a este régimen ninguno de los párrafos del artículo 154 de la Ley de Haciendas Locales, sin perjuicio de la aplicación del procedimiento específico de recaudación en vía ejecutiva del artículo 167 del mismo Reglamento, sin posibilidad de embargo de los bienes de la entidad deudora”. Dicha sentencia ha sido recurrida en Casación por el Ayuntamiento afectado y aun no ha recaído sentencia al respecto.

Por su parte, la sentencia de 9 de diciembre de 1998 del Tribunal Supremo, RJ 10275, respecto de la compensación de deudas de la Seguridad Social y las Haciendas Locales, declara que “... si la Ley 7/1985 reconoce a las Entidades Locales la potestad de compensar deudas con la Seguridad Social sin más referencias a sus distintos Organismos, que ciertamente el legislador conoce, es claro, que la

5.2.5.- Diferencia entre los procedimientos de deducción y compensación.

Suma importancia tiene la distinción de los procedimientos de deducción de deudas y de compensación en la recaudación de la Seguridad Social. La facilidad con que se confunden ambos, hace que, en algunos casos, se hayan aplicado a la gestión recaudatoria de la TGSS preceptos reguladores de la recaudación tributaria sobre compensación.

El RGRSS regula, separadamente, en el Capítulo VI del Título I *la compensación*, que a su vez, puede ser *ordinaria* (artículos 48 a 51) o *especial*, para deudas entre las Administraciones y demás Entes Públicos y la Seguridad Social (artículos 52 y 53)¹²⁴, y *la deducción* de deudas con la Seguridad Social (artículos 54 a 58)¹²⁵.

Sin efectuar un análisis exhaustivo de la naturaleza de ambos procedimientos, sí deben diferenciarse ambos institutos brevemente:

- a) Mientras que la compensación es una forma específica de extinción de las obligaciones (enumerado en el artículo 1156 del Código Civil), la deducción es una modalidad del pago fundada en el derecho de retención y en la que se aplica lo retenido al pago de la deuda correspondiente.
- b) La fecha de efectos de uno y otro procedimientos es distinta: en la compensación los efectos se producen *ex tunc*, es decir que el crédito se extingue por dicha compensación y no puede producir los efectos propios de un crédito vivo en materia de recargos e intereses, en su caso, pues “practicada la compensación, el crédito y la deuda quedarán extinguidos en la cantidad concurrente” (artículo 51.1 del RGRSS). Por el contrario, en la deducción, la extinción se produce *ex nunc* y, surtiendo efectos desde que se aplique lo retenido al pago de la deuda, lo que determina que “... el Ente deudor sea considerado al corriente, respecto de tales deudas, desde que se practique la retención cuando la misma sea total o, en el caso de haberse acordado retenciones parciales, desde que se realice la última de las fijadas en la resolución que la conceda” (artículo 58.3 del RGRSS)¹²⁶.
- c) Existe otra diferencia sustancial entre los procedimientos de compensación y deducción. En la compensación, son dos los sujetos que intervienen, acreedor y deudor recíprocos; en la deducción, son tres, el deudor retenido, la Administración acreedora y el sujeto retenedor.

aplicación del Reglamento de Recaudación específico de la Seguridad Social, no puede alterar ni condicionar el derecho en la Ley reconocido a las Entidades Locales, y si el propio precepto dispone que podrá acordarse la extinción total o parcial de las deudas por vía de compensación, cuando se trate de deudas vencidas, líquidas y exigibles, es claro también, que la compensación puede acordarse, por la Entidad Local, en este caso, la Diputación Provincial, cuando concurren esos presupuestos locales”.

¹²⁴ La compensación se regula por el RGRSS en la Sección 2ª del Capítulo VI del Título I, que lleva por rúbrica “Otras formas de extinción de las deudas”. A su vez, se divide en dos Subsecciones, la 1ª que regula las normas generales y la 2ª sobre normas especiales sobre la compensación de deudas entre las Administraciones y demás Entes Públicos y la Seguridad Social.

¹²⁵ Regulado en el RGRSS en la Sección 3ª del Capítulo VI del Título I.

¹²⁶ La sentencia de 4 de junio de 1996 de la Audiencia Nacional, RJCA 970, señala que “la compensación legal se produce con efectos retroactivos o <<ex tunc>> el día en que se produjo la concurrencia de obligaciones, lo que normalmente se conecta en nuestro derecho al artículo 1202 del mismo Código Civil, que dice que <<el efecto de la compensación es extinguir una y otra deuda en la cantidad concurrente, aunque no tengan conocimiento de ella los acreedores y deudores>>, de donde se desprende claramente que la compensación se produce antes de que se llegue a determinar la cantidad sobre la que se calcula el recargo de mora...”.

En virtud de tales diferencias, se ha afirmado que “la compensación y la deducción son figuras conceptualmente distintas, pues la primera provoca la extinción automática de la deuda y crédito, en tanto que la segunda exige una operación de imputación”. La deducción no es “una figura próxima a la compensación, sino una modalidad de ejecución forzosa de los créditos de las Entidades... que excepciona, parcialmente, el principio general de inembargabilidad que se establece a su favor...”, pues, a través de las retenciones en las transferencias de los Presupuestos Generales del Estado, “la Administración del Estado efectúa, a favor de tercero, un verdadero embargo de fondos públicos habilitado por preceptos de rango legal”¹²⁷.

Por tanto, en el procedimiento de recaudación de la Seguridad Social, se regulan estas dos figuras, la compensación y la deducción, como formas distintas de extinción de las deudas, cada una con su cauce procedimental y su propia naturaleza jurídica.

No ocurre lo mismo en la recaudación tributaria, pues el RGR solo recoge la compensación, no la deducción de deudas. Dicho Reglamento regula la *compensación* en sus artículos 63 y siguientes, disponiendo en el artículo 65 una serie de reglas relativas a la *compensación de oficio de deudas de Entidades Públicas*, en desarrollo de las previsiones de la Disposición Final segunda de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985, (y dentro de la cual incluye la compensación “con cargo a las cantidades que correspondan sobre los importes que la Administración del Estado deba transferir”), pero no ha incluido un procedimiento de deducción de deudas como tal¹²⁸.

Por ello, no consideramos posible la aplicación supletoria sin más (al amparo de la Disposición Final primera del RGRSS) de las normas de compensación tributaria al procedimiento de deducción de deudas de la Seguridad Social, como han venido haciendo algunas sentencias¹²⁹, pues ambas esferas – tributaria y de Seguridad Social – son distintas y poseen sus particulares procedimientos (de compensación en el RGR y de compensación y deducción en el RGRSS). Dicha aplicación solo será posible en caso de verdadera laguna normativa.

Por otra parte, la Orden de 26 de mayo de 1999 regula en sus artículos 48 y 49 “Otras deducciones para el cobro de deudas con la Seguridad Social”, señalando que “la TGSS podrá aplicar el procedimiento de deducción, en los términos establecidos en el artículo siguiente, para el cobro de las deudas con la Seguridad Social, descontando su importe del de los créditos que los

¹²⁷ Según el Dictamen de 16 de mayo de 1996 de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado.

¹²⁸ Recuérdese que la Disposición Final segunda de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985 establecía que “se autoriza al Gobierno para establecer un procedimiento que permita compensar el importe de los débitos y créditos recíprocos que existen entre la Administración Central e Institucional, Seguridad Social, Empresas Públicas, Corporaciones Locales y demás Entes Públicos con sujeción, en todo caso, al principio de presupuesto bruto establecido en el artículo 58 de la Ley General Presupuestaria. En el supuesto de que el titular de los créditos sea la Seguridad Social, el procedimiento que se habilite permitirá deducir a favor de la misma las cantidades correspondientes, sobre los importes que la Administración del Estado deba transferir a los Entes deudores de aquella”.

¹²⁹ Recuérdense las sentencias de 13 de enero de 1997 del TSJ de Andalucía/Sevilla, Recurso nº 1634/95; 14 de mayo de 1999 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Sevilla, Recurso nº 23/99; 25 de junio de 1999 del TSJ de Andalucía/Sevilla, Recurso nº 1479/96; 26 de julio de 1999 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Sevilla, Recurso nº 109/99; y la sentencia de 28 de octubre de 1999 de TSJ de Andalucía/Sevilla, Recurso nº 1342/97.

deudores tuvieran, a su vez, frente a las entidades gestoras y a la TGSS y aplicando la cantidad descontada al pago de tales deudas, en los supuestos siguientes...” que cita¹³⁰. En realidad, no estamos propiamente ante un *procedimiento de deducción de deudas* sino ante una especie de compensación, ya que estaremos ante dos partes recíprocamente acreedoras y deudoras la una de la otra, siendo su efecto el de extinguir una u otra deuda en la cantidad concurrente¹³¹.

5.2.6.- La responsabilidad solidaria de las Corporaciones Locales.

En el procedimiento de deducción de deudas de la TGSS contra las Administraciones Locales, el artículo 57.3 del RGRSS dispone que “las Corporaciones Locales son responsables solidarias respecto a las deudas con la Seguridad Social contraídas por los organismos autónomos locales y sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a las Entidades Locales, así como respecto de las deudas con la Seguridad Social que, en su caso, se contraigan por las Mancomunidades y otras instituciones asociativas voluntarias públicas en las que aquéllas participen, en proporción a sus respectivas cuotas, sin perjuicio del derecho de repetir que les pueda asistir en su caso”¹³².

Dicha disposición parece que viene a paliar también el problema que se suscitaba respecto de las deudas de las denominadas Entidades Locales menores, frente a las que técnicamente no se puede seguir el procedimiento de deducción de deudas de los artículos 54 a 58 del RGRSS porque dichas Entidades no poseen participación directa en los Presupuestos Generales del Estado y en los tributos de éste¹³³. La redacción del artículo 57.3 parece que

¹³⁰ Se refiere a los siguientes supuestos: créditos de la TGSS por premios de cobranza o de gestión en la recaudación para otros organismos distintos de las entidades gestoras y TGSS, por descuentos o aportaciones de los laboratorios, por los créditos que se señalan respecto de las liquidaciones efectuadas a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales por cotizaciones recaudadas por contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales respecto de las empresas que tengan concertadas con aquéllas la protección de las situaciones derivadas de dichas contingencias y el importe de cualquier otro crédito, por los créditos por cuotas, conceptos de recaudación conjunta, recargos, intereses y sanciones, capitales coste de renta y prestaciones adeudados por el responsable de su pago, por créditos por obligaciones o responsabilidades contraídos por beneficiarios de prestaciones del Sistema, por todo aquel crédito que se señale por norma o pacto, así como por las prestaciones y subsidios indebidamente percibidos del INEM respecto de las prestaciones del Sistema de las que se sea acreedor.

¹³¹ Artículos 1195 y 1202 del Cc.

¹³² Este apartado ha sido redactado conforme al Real Decreto 2032/1998, de 25 de septiembre.

¹³³ El problema que plantean las Entidades Locales menores radica en que no son perceptoras de ninguna cantidad con cargo a los Presupuestos Generales del Estado y que, por tanto, no es posible la deducción de las cantidades adeudadas con cargo a las transferencias, porque éstas no existen.

El RGRSS incluye dentro del ámbito subjetivo del procedimiento de deducción de deudas a “... las Diputaciones, Cabildos, Ayuntamientos y demás Entidades que integran la Administración Local...” (artículo 54), esto es, también a las Entidades Locales menores. La normativa reguladora de las mismas está contenida en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local; el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local; Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, sobre Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales; y la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.

La finalidad de la creación de las Entidades Locales menores radica en la administración descentralizada de núcleos de población separados, y se les dota de denominaciones tradicionales como *caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, lugares anejos* y otros análogos. Su creación se efectúa por resolución de la Comunidad Autónoma en donde radique el territorio y, orgánicamente, han de contar con un alcalde pedáneo, que es el órgano unipersonal ejecutivo, y una Junta Vecinal, que es el órgano colegiado. Los recursos de los que se nutren serán los que se determinen en la resolución de creación de entre los previstos para los Municipios y, aunque no pueden tener

posibilita que la TGSS pueda dirigir el procedimiento de deducción contra la Corporación Local de la que dependan, como responsable solidario, sin perjuicio del derecho de repetición de ésta, en su caso.

6.- LA EJECUCIÓN FORZOSA EN LOS DIFERENTES RÉGIMENES DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL: RÉGIMEN GENERAL Y ESPECIALES.

El Sistema de la Seguridad Social está integrado por el Régimen General de la Seguridad Social, comprensivo de los trabajadores por cuenta ajena y asimilados, y una serie de Regímenes Especiales "para aquellas actividades profesionales en las que, por su naturaleza, sus peculiares condiciones de tiempo y lugar o por la índole de sus procesos productivos, se hiciere preciso tal establecimiento para la adecuada aplicación de los beneficios de la Seguridad Social" (artículos 9 y 10 de la LGSS). Estos son el Régimen Especial Agrario, el Régimen Especial de los Trabajadores del Mar, el Régimen Especial de los Trabajadores por cuenta propia o Autónomos, los Regímenes Especiales de Funcionarios Civiles del Estado, de la Administración de Justicia y de las Fuerzas Armadas, el Régimen Especial de Empleados de Hogar, el Seguro Escolar y el Régimen Especial de la Minería del Carbón.

Las normas sobre recaudación (y, por lo tanto, también las reguladoras de la vía ejecutiva) contenidas en la LGSS, y en el RGRSS, son de aplicación a todos los Regímenes, de acuerdo con los principios de unidad y homogeneidad que inspiran la actividad recaudadora del Sistema; salvo "a los Regímenes Especiales de los Funcionarios Civiles del Estado, Fuerzas Armadas y Funcionarios al Servicio de la Administración de Justicia, que continuarán rigiéndose por sus normas específicas"¹³⁴, según establece la Disposición Adicional primera el Reglamento.

impuestos propios ni participar en los del Estado, sí pueden participar en los del Municipio al que pertenezcan.

El criterio que se ha seguido por parte de la TGSS es el de dirigir el procedimiento de deducción de deudas frente a la Administración Local de la que dependa la Entidad Local menor, frente a la que sí se puede seguir dicho procedimiento, ya que, como se desprende del artículo 137 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, la técnica de crear Entidades Locales menores es una facultad de autoorganización para la administración descentralizada de un núcleo de población separado por sus peculiares características, con facultades limitadas y dependiente del Ente Local respectivo. Tal es la postura mantenida por el Acuerdo del Tribunal Económico Administrativo Central de 14 de enero de 1988, R.G. 7437-94, R.S. 1245-94.

Sobre el procedimiento de deducción de deudas seguido frente a Mancomunidades de Municipios, SSTSJ de Castilla y León/Burgos de 1 de octubre de 1996, Recurso nº 1396/95; 18 de octubre de 1996, Recurso nº 1395/95; 31 de octubre de 1996, Recurso nº 1445/95; 7 de noviembre de 1997, Recurso nº 1371/95.

¹³⁴ El Régimen Especial de Funcionarios Civiles del Estado se encuentra regulado en el Real Decreto Legislativo 4/2000, de 23 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado, que deroga la anterior Ley 29/1975, de 27 de junio, y en el Real Decreto 843/1976, de 18 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General del Mutualismo Administrativo. La recaudación de las cuotas correspondientes a la cotización individual básica y complementaria corresponde a la Mutualidad General y se regula por los artículos 28 a 37 del último Real Decreto citado. La recaudación ejecutiva se reconduce al RGR de la Hacienda Pública.

Para las Fuerzas Armadas, el Régimen Especial se rige por la Ley 28/1975, de 27 de junio. El Régimen Especial de los Funcionarios de la Administración de Justicia se halla regulado por el Real Decreto Legislativo 3/2000, de 23 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales sobre Régimen Especial de Seguridad Social del personal al servicio de la Administración de Justicia, que deroga el anterior Real Decreto-ley 16/1978, de 7 de junio.

En general, sobre el régimen jurídico de los funcionarios, ALONSO OLEA, M. y TORTUERO PLAZA, J.L., "Instituciones de la Seguridad Social", Madrid, 1998, pág. 53 y abundante bibliografía en sus notas al pie nº 121 y 122; GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y ESCALANTE, J.A., "Código de la Función Pública. Régimen General", Madrid, 1996; PALOMAR OLMEDA, A., "Derecho de la Función Pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos", Madrid, 1990; ALONSO OLEA, M. y SERRANO GUIARDO, E., "La Seguridad Social de los funcionarios públicos", Madrid, 1957.

Las únicas diferencias procedimentales que subsisten son las que se producen en la fase de liquidación y autoliquidación de las deudas en los diferentes Regímenes Especiales, dada la diversidad de sujetos obligados y responsables y los distintos plazos de devengo de éstas. No obstante, “en todo lo que no se halle previsto en... las normas para su aplicación y desarrollo, los sujetos de la obligación de cotizar, las bases, topes, tipos, porcentajes, contenido, período, forma, lugar y plazo de la liquidación de cuotas en los Regímenes Especiales de la Seguridad Social, se regirán por las disposiciones relativas al Régimen General..., sin perjuicio de lo establecido en las normas comunes y para los supuestos especiales del Sistema...”, según el artículo 61 del Reglamento General de Cotización y Liquidación de la Seguridad Social.

“Ante las pretensiones de unidad y homogeneidad que rigen toda la actividad recaudadora de la Seguridad Social, las diferencias de procedimiento entre los distintos regímenes de la Seguridad Social son cada día menores y tienden a desaparecer. No obstante, aún permanecen diferencias en el tratamiento en aspectos muy difíciles de unificar, fundamentalmente, en el procedimiento de autoliquidación, en cuanto que los sujetos que proceden a la misma son distintos en los diferentes regímenes; como distintos son los plazos de devengo de las deudas con la Seguridad Social”¹³⁵.

En el Régimen Especial de los Trabajadores del Mar, el artículo 55.3 del Reglamento General de Cotización y Liquidación de la Seguridad Social establece un sistema de colaboración de la Entidad Gestora Instituto Social de la Marina (ISM) con la TGSS en la recaudación de las cuotas; “el Instituto Social de la Marina, en colaboración con la TGSS en la gestión recaudatoria dentro del sector marítimo pesquero, efectuará tanto la comprobación de las liquidaciones que se determinen como el control de las cotizaciones a efectos de despacho de embarcaciones por las autoridades de la Marina en los términos que establezca el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales”, no teniendo otro alcance que el de “facilitar el cumplimiento de la obligación de cotizar sin que puedan afectar a los sujetos, contenidos, cuantía y demás elementos esenciales de la misma” (artículo 55.4).

La colaboración del ISM con la TGSS se recoge igualmente en la Disposición Adicional Segunda del RGRSS, por la que aquél “es colaborador de la TGSS en el desempeño de la función recaudatoria dentro del sector marítimo-pesquero, con especial referencia al control de las cotizaciones a efectos de despacho de embarcaciones por las autoridades de Marina, según lo establecido en el artículo 9 del Decreto 2864/1974, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes 116/1969, de 30 de diciembre, y 24/1972, de 21 de junio, por el que se regula el Régimen Especial de los Trabajadores del Mar”. “Dicho Instituto realizará asimismo las actuaciones recaudatorias que sean objeto del pertinente concierto de colaboración con la TGSS” (Disposición Adicional primera de la Orden de 26 de mayo de 1999).

¹³⁵ MONTOYA MELGAR, A. (Coordinador), “Curso de Seguridad Social”, Madrid, 1998, pág. 288.

CAPÍTULO CUARTO

LOS TÍTULOS EJECUTIVOS

- 1.- Concepto y naturaleza.
- 2.- Clases.
- 3.- *Reclamación de deudas.*
- 4.- *Acta de liquidación.*

1.- CONCEPTO Y NATURALEZA.

1.1. Concepto de título ejecutivo.

En el examen de la recaudación ejecutiva de la Seguridad Social, definida como la actividad administrativa desplegada por la TGSS para hacer efectivas las deudas insatisfechas en los plazos concedidos, cobra especial importancia el análisis de uno de sus presupuestos esenciales: el título ejecutivo.

Señala la doctrina administrativista que la ejecución forzosa de un acto administrativo implica la realización práctica de la declaración que en el mismo se contiene, pese a la resistencia activa o pasiva de la persona obligada a su cumplimiento. Sólo cabe en un supuesto preciso: cuando el acto administrativo cuya ejecución se pretende imponga al administrado una obligación y el obligado rehuse su cumplimiento¹.

Para poder llegar al terreno de los hechos, el uso por parte de la Administración de los medios coactivos que el ordenamiento jurídico le reconoce precisa necesariamente de unos presupuestos. Recordando los mismos, son presupuestos de la ejecución forzosa: [1] el temporal, constituido por la finalización del período voluntario del procedimiento de recaudación (que en la recaudación de la Seguridad Social se contiene en los artículos 30 y 31 de la LGSS y 105 y 106 del RGRSS); [2] el material, pues la deuda ha de ser vencida, líquida y exigible; y [3] el formal, integrado por el título de la ejecución o título ejecutivo.

Los tres son necesarios, pero el relativo al título ejecutivo tiene especial interés; “el carácter formal de este presupuesto no debe ser interpretado en el sentido de restarle importancia respecto de otros presupuestos... ya que todos resultan necesarios y han de concurrir de manera conjunta para iniciar un procedimiento de apremio... al existir entre ellos una recíproca interdependencia”². Su carácter de presupuesto formal deriva, para algún autor, del hecho de que no afecta a las circunstancias de la obligación, sino que se limita a recoger las mismas, particularmente los presupuestos materiales de la ejecución administrativa que ponen de manifiesto la ejecutoriedad de la deuda, y, aun más, el título ejecutivo es un presupuesto formal pero imprescindible porque a través del mismo la Administración

¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., “Curso de Derecho Administrativo”, I, Madrid, 1998, págs. 763 y 764.

² PÉREZ DE VEGA, L.M., “La iniciación del procedimiento de apremio de las deudas tributarias”, Valladolid, 1998, pág. 223.

tiene constancia de la concurrencia de los presupuestos materiales que legitiman el apremio³.

La LGSS se ocupa del título ejecutivo en su artículo 33.3, sin dar un concepto del mismo; efectúa una enumeración de los que se consideran tales en el procedimiento recaudatorio de la Seguridad Social: “las *reclamaciones de deudas* por cuotas de la Seguridad social y por los demás recursos de la misma a que se refiere el número 2 de este artículo – recursos que tengan el carácter de ingresos de derecho público y que no sean frutos, rentas o cualquier otro producto de sus bienes muebles o inmuebles –, así como las *actas de liquidación* de cuotas, cuando unas y otras no hubieran sido impugnadas o, en su caso, las resoluciones administrativas que las mismas originen, si no fueran satisfechas, constituyen el título ejecutivo para seguir la vía administrativa de apremio por la TGSS y tendrán la misma fuerza ejecutiva que las sentencias judiciales para proceder contra los bienes y derechos de los deudores”. El RGRSS contiene la misma fórmula en su artículo 107.3⁴.

La LGSS y el RGRSS emplean el término *título ejecutivo* a diferencia de la LGT y del RGR, que prefieren otras expresiones como *título suficiente que inicia el procedimiento de apremio*, *título acreditativo del crédito* o *título para ejecución*.

La noción de título ejecutivo tiene origen procesal⁵, lo que no impide que sea trasladable al procedimiento recaudatorio de la Seguridad Social con las matizaciones que se señalarán. Encontramos las siguientes definiciones:

- MONTERO AROCA señala que “el título ejecutivo puede ser definido como el documento que incorpora la obligación de la parte contra la cual se ha de dirigir la ejecución, determinando sus titulares activo y pasivo, la medida y alcance de los actos ejecutivos y dando origen al deber de los órganos jurisdiccionales de realizar la actividad ejecutiva”⁶.
- RIOS SALMERÓN lo define, con base en el viejo principio de *nulla executio sine titulo*, como “acto documentado, según expresa decisión legal, para abrir el proceso de ejecución”⁷.

³ LOPEZ DÍAZ, A., “La recaudación de deudas tributarias en vía de apremio”, Madrid, 1992, págs. 219 y 222.

⁴ Aunque el contenido del artículo 107.3 del RGRSS no es transcripción literal del artículo 33.3 de la LGSS: “las reclamaciones de deudas por cuotas de la Seguridad social y por los demás recursos de la Seguridad Social objeto de las mismas, así como las *actas de liquidación* de cuotas elevadas a definitivas mediante acto administrativo, cuando unas y otras no hubieran sido impugnadas o, cuando habiéndolo sido, no se hubiese consignado o garantizado con aval suficiente su importe, así como las resoluciones administrativas que unas y otras originen, una vez transcurridos los plazos fijados para su pago sin que fueren satisfechas e iniciada, en su caso, la situación de apremio, constituyen el título ejecutivo para seguir la vía administrativa de apremio y tendrán la misma fuerza ejecutiva que las sentencias judiciales para proceder contra los bienes y derechos del deudor”. El número 3 del artículo 107 ha sido adicionado por el Real Decreto 2032/1998, de 25 de septiembre, de modificación del RGRSS.

⁵ En derecho procesal civil, sin embargo, la doctrina prefiere hablar de títulos de ejecución o títulos ejecutorios, pues la ejecución forzosa procesal se realiza mediante el proceso de ejecución; los títulos ejecutivos no sirven para saldar *per se* el débito con bienes del deudor, sirven para promover un procedimiento especial y sumario que genera el título ejecutorio. Véase PUJALTE CLARIANA, E., “El procedimiento de ejecución forzosa de la obligación tributaria en el nuevo RGR. (<<Procedimiento de apremio>>”, Gaceta Fiscal, nº 89; CORTÉS DOMÍNGUEZ, V., GIMENO SENDRA, V., y MORENO CATENA, V., “Derecho Procesal Civil”, Madrid, 1996.

⁶ MONTERO AROCA, J., “El proceso laboral”, II, Barcelona, 1981, pág. 313.

⁷ RIOS SALMERÓN, B., “La reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Incidencia en el proceso de ejecución laboral”, Ponencia efectuada a las Jornadas sobre puntos críticos de la ejecución laboral, Universidad Carlos III de Madrid, 4 y 5 de febrero de 1999; y “El proyecto de Ley de Enjuiciamiento Civil y la ejecución social”, RL, nº 15-16, 8 y 23 de agosto de 1999.

- PRIETO-CASTRO y FERRANDIZ señala que el título ejecutivo constituye “el documento en que consta la obligación de la parte contra la cual se ha de dirigir el proceso de ejecución”⁸.
- FERNÁNDEZ LÓPEZ, RIFÁ SOLER y VALLS GOMBAU sostienen que “en principio, título ejecutivo es un documento del que se deduce que el acreedor tiene derecho al despacho de la ejecución... En cuanto documento – papel –, el título ejecutivo <<lleva incorporados>> tanto el derecho del acreedor al despacho de la ejecución como la obligación del Juez de despacharla. Mas, siendo esto cierto, es sólo una simple descripción... En realidad, el documento que llamamos título ejecutivo produce este importante efecto porque sirve para acreditar... la real existencia de un conjunto de hechos típicos del que el legislador hace depender, a la par que concede, el derecho al despacho de la ejecución. Título ejecutivo es, en realidad, cada uno de aquellos conjuntos de hechos típicos que fundan – o que conceden – el derecho al despacho de la ejecución”⁹.
- SOLCHAGA LOITEGUI, siguiendo a CARRERAS, señala que “constituye un presupuesto de procedibilidad, que el sujeto activo debe tener en su poder, o debe procurar que se prepare, mediante la oportuna integración, liquidación u homologación, antes de solicitar que se despache ejecución contra el legitimado como responsable... El título ejecutivo se concibe hoy como el documento que determina la legitimación activa y pasiva de las partes y la causa de que la sanción deba actuarse”¹⁰.
- Según PENDÁS DÍAZ, “el título ejecutivo es el presupuesto o condición general de toda ejecución y, por tanto, de la ejecución forzosa: <<Nulla executio sine titulo>> (artículo 1429 de la LEC)”¹¹.

Definiciones de título ejecutivo en la recaudación tributaria y de Seguridad Social son las de:

- LOPEZ DÍAZ: el “acto que declara la existencia de un crédito de derecho público, y el concurso de los requisitos necesarios que lo hacen ejecutable, lo que permite a la Administración su recaudación en vía de apremio, respetando de esta forma el principio de *nulla executio sine titulo*”¹².
- PEREZ DE VEGA: “es un acto administrativo formal sujeto al Derecho Administrativo, y en el que confluyen las dos modalidades de autotutela administrativa..., como son la... declarativa y la ejecutiva, o lo que es lo mismo, confluyen la eficacia o fuerza obligatoria del acto con la ejecutoriedad, es decir, la posibilidad de su ejecución forzosa”¹³.

⁸ PRIETO-CASTRO FERRANDIZ, L., “Tratado de Derecho Procesal Civil”, vol. II, Pamplona, 1982, pág. 686.

⁹ FERNÁNDEZ LÓPEZ, M.A. RIFÁ SOLER, J.M., y VALLS GOMBAU, J.F., “Derecho Procesal práctico”, vol. V, Madrid, 1992, pág. 104; también en FERNÁNDEZ LÓPEZ, M.A., “El proceso de ejecución”, Barcelona, 1982, pág. 51.

¹⁰ SOLCHAGA LOITEGUI, J., “El procedimiento de apremio sobre bienes inmuebles”, Pamplona, 1986, págs. 111 y 112; CARRERAS LLANSANA, J., “El embargo de bienes”, Barcelona, 1957.

¹¹ PENDÁS DÍAZ, B., “El proceso de ejecución laboral y la ejecución de sentencias en materia de Seguridad Social”, RSS, nº 20, octubre-diciembre, 1983.

¹² LOPEZ DÍAZ, A., “La recaudación de deudas tributarias en vía de apremio”, Madrid, 1992, págs. 220.

¹³ PEREZ DE VEGA, L.M., “La iniciación del procedimiento de apremio de las deudas tributarias”, Valladolid, 1998, pág. 228.

- SERRANO ANTÓN: “el título ejecutivo es el requisito formal de la recaudación ejecutiva. En él confluyen dos aspectos esenciales: el documental y la obligación o deber documentado. Constituye por sí mismo condición necesaria y suficiente para despachar la ejecución requiriéndose sólo su regularidad formal, entendiendo por tal, que reúna los requisitos legales prevenidos para cada documento en concreto. El título ejecutivo es el fundamento de todo proceso de ejecución”¹⁴.
- Según el S.D.F.U.M., “...acontece, a su vez, que la declaración de apremio sólo puede producirse a la vista de un título ejecutivo, es decir, de un documento que faculte a la Administración para ordenar que se inicie el procedimiento ejecutivo”¹⁵.
- DE LA VILLA GIL y DESDENTADO BONETE afirman que “tema de la máxima relevancia es, en cualquier caso, el referente al título ejecutivo, o “documento en que consta la obligación de cuyo cumplimiento se trata, y que abre toda la actividad ejecutiva y de posterior realización forzosa, constituyendo la fuente inmediata y autónoma de la ejecución” (MIGUEL Y ALONSO)¹⁶.
- MORÓN PRIETO indica que “con carácter preceptivo y de forma previa a la recaudación ejecutiva la ley establece un trámite de reclamación al sujeto pasivo de las deudas contraídas con la Seguridad Social. Los documentos acreditativos de dicha reclamación y de su cuantía, que permiten, sin otra autorización, proceder contra los bienes del deudor...”¹⁷.

Partiendo de las definiciones transcritas, cabe analizar el concepto de título ejecutivo a través de las siguientes notas:

1.1.a) El documento y la obligación que documenta.

En el ámbito del Derecho Procesal, durante un tiempo, del título ejecutivo se ha dicho que es un término equívoco: “de un lado, se utiliza para designar un conjunto de hechos (es decir, un supuesto de hecho) a los que el Derecho otorga eficacia para fundar el derecho a la ejecución; de otro, título ejecutivo es el documento que acredita la existencia de ese supuesto de hecho. En todo título ejecutivo – enseña Chiovenda - es necesario tener presente y diferenciado un doble significado y elemento, sustancial y formal: A) El título en sentido sustancial es el *acto jurídico* del que resulta la voluntad concreta de la ley. B) El título en sentido formal es el *documento* en el que el acto está contenido”¹⁸.

Con estas palabras se pone de manifiesto el debate jurídico suscitado sobre la naturaleza y función del título ejecutivo, en especial en la doctrina italiana, del que se afirma que “en la actualidad puede considerarse superada la polémica surgida entorno a... si se trata del documento que constituye la prueba legal de la existencia del crédito o es un acto que se documenta. El título ejecutivo se concibe hoy como el documento

¹⁴ SERRANO ANTÓN, F., “La oposición a la vía de apremio”, Pamplona, 1998, pág. 169.

¹⁵ S.D.F.U.M., Notas de Derecho Financiero, t. I, vol. 3º, Madrid, 1968-1972, pág. 1023.

¹⁶ DE LA VILLA GIL, L.E. y DESDENTADO BONETE, A., “Manual de Seguridad Social”, Pamplona, 1979, pág. 736; DE MIGUEL Y ALONSO, “Problemática de la ejecución forzosa en lo civil”, Revista de Derecho Procesal, nº IV, 1965.

¹⁷ MORÓN PRIETO, R., “La acción recaudatoria (II). La recaudación ejecutiva y los procedimientos de impugnación y revisión de los actos de gestión recaudatoria” en DE LA VILLA GIL (Director), “Derecho de la Seguridad Social”, Valencia, 1997, pág. 252.

¹⁸ PENDÁS DÍAZ, B., “El proceso de ejecución...”, ob. cit., pág. 252; CHIOVENDA, G., “Instituciones de Derecho Procesal Civil”, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1954.

que determina la legitimación activa y pasiva de las partes y la causa de que la sanción deba actuarse”¹⁹.

Es innegable el fenómeno de confluencia que se produce en el título ejecutivo de los aspectos formal y sustancial, del documento y de la obligación que se documenta; aunque, como se desprende de las definiciones enumeradas, el formal es preponderante al tomar la mayoría de la doctrina procesal su condición de *documento* como eje central de las mismas.

No ocurre lo mismo, sin embargo, en Derecho Administrativo, pues como se ha resaltado “a diferencia de lo que ocurre en la doctrina procesal, en la ejecución forzosa administrativa no se discute si con el título ejecutivo se hace referencia al acto o al documento en el que se materializan y prueban el contenido impuesto en el acto y su incumplimiento, sino más bien parece que la doctrina administrativa se refiere indistintamente a ambos, esto es, al acto y al documento”²⁰.

En efecto, en la ejecución forzosa administrativa se diluye la separación entre los aspectos formal y sustantivo del título ejecutivo, entre la consideración del mismo como documento o como obligación que se documenta. El artículo 93 de la LRJAP y PAC, relativa al título que habilita a la Administración para la ejecución, señala que “las Administraciones Públicas no iniciarán ninguna actuación material de ejecución de resoluciones que limite derechos de los particulares sin que previamente haya sido adoptada la resolución que le sirva de fundamento”. Podrán aquellas proceder a la ejecución forzosa de los actos administrativos, previo apercibimiento, salvo en los supuestos en que se suspenda la ejecución de acuerdo con la ley o se exija la intervención de los Tribunales (artículo 95).

La resolución que sirve de fundamento a la ejecución forzosa de la Administración no es el título ejecutivo como documento, sino el acto administrativo por el que se declara una obligación para uno o varios destinatarios. Lo esencial es la existencia de este acto y la constancia del incumplimiento de la obligación que impone, el título ejecutivo nada nuevo añade.

Esta afirmación tiene su fundamento en el principio de que la ejecución forzosa se sitúa en *línea directa de continuación del acto*. La ejecución supone la realización del derecho declarado, la actualización de la obligación que del mismo resulta, sin innovarla o sustituirla: la ejecución está en *línea directa de la continuación del acto*²¹.

En directa relación con la continuación del acto, se sitúa la posición de GONZALEZ PEREZ y GONZALEZ NAVARRO sobre la existencia de un *procedimiento*

¹⁹ SOLCHAGA LOITEGUI, J., “El procedimiento de apremio sobre...”, ob. cit., pág. 112.

²⁰ PEREZ DE VEGA, L.M., “La iniciación del procedimiento de apremio...”, ob. cit., pág. 228.

²¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNANDEZ RODRÍGUEZ, T.R., “Curso de Derecho Administrativo”, vol. I, Madrid, 1998, pág. 766. El concepto es de OTTO MAYER e ilustra expresivamente que la ejecución forzosa se limita a cumplir, *omnisso voluntatis*, lo mismo que el acto ordenaba realizar al deudor por su propia intervención. La ejecución forzosa realiza, pues, el mismo cumplimiento concreto y específico que el obligado ha omitido realizar por sí; la ejecución no impone nada que no estuviese ya impuesto por el acto administrativo desatendido.

En el procedimiento de ejecución judicial existe el mismo principio, denominado “principio de conexión con el derecho material”, con el que se quiere poner de evidencia que una de las características identificativas de dicho proceso es la de que el Derecho material protagoniza todo el proceso desde el primer acto ejecutivo. SALINAS MOLINA, F., “El embargo de bienes”, en Jornadas sobre puntos críticos de la ejecución laboral, Universidad Carlos III de Madrid, 4 y 5 de febrero de 1999, y “Ejecución dineraria: el embargo”, RL, nº 15-16, 8 y 23 de agosto de 1999.

Puede consultarse también, SAINZ MORENO, F., “Sobre la ejecución <<en línea directa de continuación del acto>> y otros preceptos de la coacción administrativa”, REDA, nº 13, abril-junio, 1977.

conectivo entre el procedimiento declarativo antecedente y el procedimiento de ejecución forzosa.

Según los citados, “es necesario preguntarse cómo se produce la articulación entre el procedimiento declarativo antecedente y el procedimiento de ejecución forzosa consecuente. Esto quiere decir que necesitamos averiguar cuál sea el conectivo, el nexo de unión entre uno y otro procedimiento... Por lo pronto, lo que la ley dice es que (art. 93.1) <<las Administraciones públicas no iniciarán ninguna actuación material de ejecución de resoluciones que limite derechos de los particulares sin que previamente haya sido adoptada la resolución que le sirva de fundamento jurídico>>, y que la ejecución forzosa administrativa se iniciará previo apercibimiento al interesado (art. 95)... Tenemos, por tanto, tres actos: a) el acto continente de la obligación que no ha sido cumplida voluntariamente por el interesado y que, por tanto, ha de ser ejecutado por la fuerza; b) el apercibimiento al obligado; y c) el título ejecutivo”²².

A la pregunta ¿cuál de esos tres actos es propiamente el que sirve de fundamento jurídico a la ejecución, o... el acto que inicia el procedimiento de ejecución forzosa?, estos autores sostienen que “el verdadero acto fundante de la ejecución no es otro que *el que crea la obligación* cuyo cumplimiento se trata de obtener mediante la ejecución forzosa”, y que entre el procedimiento declarativo y el de ejecución forzosa existe *un procedimiento conectivo o de engarce* que denominan <<preparatorio de la ejecución>>, cuyos trámites serían el apercibimiento previo, la creación del título ejecutivo y la elección del medio de ejecución”²³.

La base de estas afirmaciones está en que es la propia Administración Pública la que dicta el acto que impone una obligación y la que va a ejecutarla forzosamente, en su caso; esto es, en la potestad de autotutela declarativa y ejecutiva de aquélla.

En el procedimiento de recaudación de la Seguridad Social, los títulos ejecutivos son los enumerados en el artículo 33.3 de la LGSS, y son propiamente los documentos de reclamación administrativa de las deudas con la Seguridad Social, que se convierten en *título ejecutivo* por el mero transcurso del tiempo. Puede decirse, por tanto, que estos documentos, que son propiamente *el acto administrativo que contiene la obligación*, van a ser, también, los *títulos ejecutivos*.

1.1.b) Confluencia de la autotutela ejecutiva y declarativa.

En el procedimiento de ejecución administrativo, el título ejecutivo cumple la función de presupuesto necesario, constituyendo traslación al ámbito administrativo del viejo aforismo procesal *nulla executio sine título*. Esta traslación se plasma con nitidez en el artículo 93 de la LRJAP y PAC, por el que la Administración Pública no puede iniciar la ejecución forzosa de resoluciones que limite derechos de los particulares sin que previamente haya adoptado la resolución declarativa de obligaciones.

Este artículo pone de manifiesto como confluyen las dos vertientes de la autotutela administrativa, declarativa y ejecutiva. De esta confluencia se afirma que “en los procedimientos de ejecución administrativa el título ejecutivo como expresión formal del privilegio de autotutela ejecutiva, resulta asimismo imprescindible, dado que aquél configura el fundamento jurídico de la propia actuación material de ejecución...”

²² GONZALEZ PEREZ, J. y GONZALEZ NAVARRO, F., “Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)”, vol. II, Madrid, 1999, pág. 2154.

²³ GONZALEZ PEREZ, J. y GONZALEZ NAVARRO, F., “Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico...”, ob. cit., pág. 2155.

La autotutela ejecutiva que aparece plasmada... – en el artículo 93 de la LRJAP y PAC – como señala BARCELONA LLOP, <<tiene como presupuesto ineludible el ejercicio de la autotutela declarativa, la formación del título que impone a su destinatario una obligación que, en caso de incumplimiento, legitima a la Administración para el empleo de alguno de los medios de ejecución forzosa>>²⁴. “Es justamente en este acto – en el título ejecutivo – donde se produce la conexión ente los dos privilegios de la Administración derivados de su posición de autotutela: a la fuerza obligatoria y eficacia inmediata del acto se une... la posibilidad de realizar su contenido mediante la ejecución forzosa administrativa”²⁵.

Por tanto, el ejercicio de la autotutela declarativa es, a su vez, presupuesto de la ejecutiva, porque se ha de crear previamente el acto administrativo que impone la obligación, que será objeto de ejecución forzosa si incumplida ésta.

La Jurisprudencia lo evidencia cuando afirma que “ahora bien, la ejecución forzosa administrativa exige como presupuesto inexcusable de su viabilidad la existencia de un acto declarativo previo que, a su vez implica otra modalidad de la misma potestad de autotutela consistente en que la Administración configure situaciones por sí misma y, eventualmente, cree sus propios títulos ejecutivos”²⁶.

El título ejecutivo será una especie de bisagra en donde ambas autotutelas se pongan en contacto, de ahí que PEREZ DE VEGA destaque que en la ejecución forzosa administrativa, cuando se habla de título ejecutivo, se hace referencia tanto al acto administrativo como al documento en que aquél se plasma: “el principal efecto que se desprende de la naturaleza eminentemente administrativa del título ejecutivo... es el relativo a su fuerza ejecutiva y a la vez ejecutoria, puesto que se reúnen en el mismo la autotutela declarativa y la ejecutiva...”²⁷.

Por supuesto que la confluencia de ambas autotutelas solo se puede dar en aquellos supuestos en que el acto administrativo imponga una obligación para un tercero, pues “no todos los actos de la Administración llevan aparejada la potestad de ejecución forzosa... Solo aquellas especies de actos jurídicos... que contienen y manifiestan una voluntad creadora de situaciones jurídicas llevan aparejada esa potestad, la cual, por tanto, no forma parte de la indumentaria elemental que identifica y protege el acto administrativo en esa su amplia acepción... La potestad de ejecución forzosa, en suma, puede incorporarse al acto administrativo, el cual queda así reforzado, pero no forma parte de su contenido esencial”²⁸.

1.1.c) Título ejecutivo y acción ejecutiva.

²⁴ PEREZ DE VEGA, L.M., “La iniciación del procedimiento de apremio...”, ob. cit., pág. 227; BARCELONA LLOP, J., “Ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución forzosa”, Santander, 1995.

Es unánime el criterio de la doctrina administrativa que sostiene la necesaria autotutela declarativa previa a la ejecutiva: la necesidad de que un acto administrativo preceda a su ejecución forzosa; GARCÍA TREVIJANO FOS, J.A., “Los actos administrativos”, Madrid, 1986; LAFUENTE BENACHES, M., “La ejecución forzosa de los actos administrativos por la Administración Pública”, Madrid, 1991; SANZ LARRUGA, J., “El procedimiento administrativo de apremio”, Madrid, 1991; COSCULLUELA MONTANER, L., “Manual de Derecho Administrativo”, Madrid, 1995; GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R., “Curso de Derecho Administrativo”, Madrid, 1998; GONZALEZ PEREZ, J. y GONZALEZ NAVARRO, F., “Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico...”, ob. cit.

²⁵ SANZ LARRUGA, J., “El procedimiento administrativo...”, ob. cit., pág. 180.

²⁶ SSTs 10 de noviembre de 1986, RJ 6181; 17 de junio de 1987, RJ 4892; 24 de octubre de 1987, RJ 8381; y 13 de junio de 1988, RJ 5081.

²⁷ PEREZ DE VEGA, L.M., “La iniciación del procedimiento de apremio...”, ob. cit., págs. 228 y 232.

²⁸ GONZALEZ PEREZ, J. y GONZALEZ NAVARRO, F., “Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico...”, ob. cit., pág. 2151.

Brevemente debe resaltarse la diferencia que existe, en Derecho procesal, entre el título ejecutivo y la acción ejecutiva. “De ordinario suelen aparecer unidos, pero son conceptualmente distintos y operan en planos diferentes. El título ejecutivo es presupuesto absoluto de toda ejecución (*nulla executio sine titulo*), la acción ejecutiva es presupuesto de la ejecución <<lícita>>, de la ejecución <<devida>>”²⁹.

Con estas palabras FERNÁNDEZ LÓPEZ, RIFÁ SOLER y VALLS GOMBAU señalan que ambas categorías son distintas y constituyen dos presupuestos materiales de la ejecución. El título ejecutivo sería un presupuesto de la ejecución pero no formaría parte de ella, puesto que hace posible la ejecución pero no garantiza su éxito: los actos de ejecución obtenidos con base en un título ejecutivo pero sin acción ejecutiva son, como indebidos, ilícitos, y lo obtenido como consecuencia de ellos, aunque momentáneamente eficaz, puede ser posteriormente revocado. Así, el título ejecutivo es *condición necesaria y suficiente* para el despacho de la ejecución, pero es *condición necesaria pero no suficiente* de la acción ejecutiva.

Se define la acción ejecutiva como “el derecho subjetivo público a obtener de los órganos jurisdiccionales que se haga efectiva en el patrimonio del ejecutado la responsabilidad contenida en el título ejecutivo..., es un derecho de carácter material, condicionado a requisitos propios y, en todo caso, independiente del título ejecutivo. La acción ejecutiva se constituye, modifica y extingue por completo desligada de la constitución, extinción o modificación del título ejecutivo”.³⁰

La distinción expuesta, obtenida del derecho procesal, se aplica igualmente a la ejecución administrativa en el procedimiento recaudatorio de la Seguridad Social, puesto que el título ejecutivo es un presupuesto para comenzar la ejecución forzosa, pero el buen resultado de ésta depende de la acción ejecutiva. Así, una vez despachada la ejecución a través de la providencia de apremio, en base al título ejecutivo que ostenta la TGSS, cabe oposición al apremio por los motivos tasados de los artículos 34.2 de la LGSS y 111 del RGRSS, que, estimados, neutralizan la acción ejecutiva de la Administración recaudadora.

1.1.d) Concepto del título ejecutivo en el procedimiento recaudatorio de la Seguridad Social.

Del contenido de los artículos 33.3 de la LGSS y 107.3 del RGRSS, y de las notas anteriormente examinadas, se obtiene el concepto de título ejecutivo en el procedimiento de recaudación de la Seguridad Social: “es el acto administrativo documentado, en el que confluyen las autotutelas declarativa y ejecutiva, que declara la existencia de un crédito de derecho público de la Seguridad Social y acredita su reclamación e impago en el plazo concedido”³¹.

Como precisa el citado artículo 107.3 del RGRSS, los documentos que enumera como títulos ejecutivos lo serán “... una vez transcurridos los plazos fijados para su pago sin que fueren satisfechas – las deudas - e iniciada, en su caso, la situación de apremio...”. El título ejecutivo será el acto administrativo de reclamación de deuda una vez haya transcurrido el plazo concedido para su pago: la conversión

²⁹ FERNÁNDEZ LÓPEZ, M.A. RIFÁ SOLER, J.M., y VALLS GOMBAU, J.F., “Derecho Procesal práctico”, vol. V, Madrid, 1992, págs. 94 y 95.

³⁰ FERNÁNDEZ LÓPEZ, M.A. RIFÁ SOLER, J.M., y VALLS GOMBAU, J.F., “Derecho Procesal práctico”, vol. V, Madrid, 1992, pág. 100.

³¹ La STSJ de Baleares 16 de abril de 1996, RJCA 399, define el título ejecutivo en el procedimiento recaudatorio de la Seguridad Social como “título que documente el derecho de crédito de la Administración y legitime a ésta, como acreedora, para obtener coactivamente la satisfacción de su derecho...”.

del acto administrativo declarativo en ejecutivo es automática por el transcurso del tiempo.

El título ejecutivo hace posible que la TGSS inicie la realización forzosa de dicho crédito, pues es requisito necesario y suficiente para abrir la ejecución; aunque no garantiza el buen fin de la misma, que dependerá de la acción ejecutiva. Como señala el artículo 34.1 de la LGSS “la ejecución contra el patrimonio del deudor a la Seguridad Social, en base a los títulos ejecutivos determinados en el número 3 del artículo anterior, se despachará mediante providencia de apremio...”, a la que se podrá oponer el deudor por motivos tasados. La providencia de apremio no se identifica con el título ejecutivo en el procedimiento de recaudación de la Seguridad Social.

1.2. Naturaleza del título ejecutivo.

Dicen el artículo 33.3 de la LGSS y el artículo 107.3 del RGRSS que los documentos que enumeran “... constituyen el título ejecutivo para seguir la vía administrativa de apremio por la Tesorería General de la Seguridad Social y tendrán la misma fuerza ejecutiva que las sentencias judiciales para proceder contra los bienes y derechos de los deudores”.

Tres son las características que perfilan la naturaleza jurídica del título ejecutivo según la doctrina:

1.2.a) Su carácter administrativo y extrajurisdiccional.

El título ejecutivo surge dentro de un procedimiento administrativo especial *ratione materiae*, como es el recaudatorio de la Administración de la Seguridad Social, y es la propia Administración la que lo genera. Su carácter, por ello, es necesariamente administrativo.

Atendiendo a la forma como se origina, tiene carácter extrajurisdiccional, pues se produce fuera de un procedimiento judicial: “ante todo es necesario precisar que no tiene naturaleza jurisdiccional ni por el órgano que tiene atribuida su expedición (órganos recaudadores...), ni por el marco procedimental en que se produce (unión entre los procedimientos recaudatorios de naturaleza administrativa y fuera de cualquier proceso de naturaleza jurisdiccional)³².”

En la recaudación de la Seguridad Social, el órgano que lo expide es la TGSS en su condición de titular de la función recaudatoria del Sistema. Por lo que se refiere al aspecto procedimental, el artículo 108.1 del RGRSS resalta expresamente el carácter “exclusivamente administrativo” del procedimiento para la exacción forzosa de los recursos de la Seguridad Social objeto de gestión recaudatoria.

Algún autor señala, además, la diferencia entre el título ejecutivo administrativo y los títulos ejecutivos extrajurisdiccionales, pues “el hecho de que la doctrina y la jurisprudencia hayan calificado al acto administrativo que fundamenta la ejecución forzosa como <<título ejecutivo>>, pone de manifiesto el paralelismo existente entre esta forma de ejecución que lleva a cabo la Administración y la desempeñada por jueces y tribunales. Pero también existen importantes

³² PEREZ DE VEGA, L.M., “La iniciación del procedimiento de apremio...”, ob. cit., pág. 232.

diferencias, destacando la distinta naturaleza jurídica que tiene el título ejecutivo en uno y otro procedimiento. A los actos administrativos, en la medida en que pueden ser títulos ejecutivos, se les suele atribuir una naturaleza extrajurisdiccional, ya que se producen fuera de un proceso. Ahora bien, si se ahonda en la función que desempeñan se puede comprobar la diferencia existente entre un acto administrativo formal y un título ejecutivo extrajurisdiccional. El acto administrativo que sirve de fundamento al procedimiento de ejecución forzosa, es una declaración de voluntad administrativa a la que el ordenamiento jurídico reconoce en virtud de una presunción *iuris tantum* de legalidad, validez, eficacia y fuerza ejecutoria, es decir, la posibilidad de que su contenido sea aplicado por la propia Administración sin necesidad de acudir a los tribunales cuando no es cumplido por su destinatario. Sin embargo, un título ejecutivo extrajurisdiccional sirve para iniciar un procedimiento de ejecución forzosa sin que le haya precedido ninguna manifestación de voluntad que declare la existencia del derecho u obligación que con él se pretenda hacer valer. En consecuencia, se puede atribuir naturaleza extrajurisdiccional al acto administrativo cuando este actúa como título ejecutivo, pero sólo por la forma en la que se produce, esto es, al margen de un proceso. Ahora bien, no tendrá dicha naturaleza extrajurisdiccional por la función que desempeña, porque incluso guardando cierta semejanza con los títulos no jurisdiccionales son más importantes las diferencias existentes³³.

1.2.b) Que habilita a la Administración para la realización coactiva de los créditos.

El título ejecutivo permite a la Administración proceder directamente a la ejecución forzosa de los créditos sobre el patrimonio del deudor, pues no precisa acudir a ningún otro sujeto u órgano para pedirla, a diferencia de lo que ocurre con la ejecución judicial, en la que el sujeto que ostenta a su favor el título ejecutivo – o título para la ejecución - debe acudir al órgano jurisdiccional para instar la misma.

Como se señala “es justamente en este acto donde se produce la conexión entre los dos privilegios de la Administración derivados de su posición de autotutela: a la fuerza obligatoria y eficacia inmediata del acto se une – en virtud de esta misma fuerza y eficacia – la posibilidad de realizar su contenido mediante la ejecución forzosa administrativa”³⁴.

1.2.c) Que tiene la misma fuerza ejecutiva que las sentencias judiciales para proceder contra los bienes y derechos del deudor.

³³ PEREZ DE VEGA, L.M., “La iniciación del procedimiento de apremio...”, ob. cit., págs. 228 y 229. Véase sobre el particular, LAFUENTE BENACHES, M., “La ejecución forzosa de los actos administrativos por la Administración Pública”, Madrid, 1991.

³⁴ SANZ LARRUGA, F.J., “El procedimiento administrativo de...”, ob. cit., pág. 180.

Se señala por la LGSS y por el RGRSS que el título ejecutivo en el procedimiento recaudatorio de la Seguridad Social tendrá la misma fuerza ejecutiva que las sentencias judiciales para proceder contra los bienes y derechos de los deudores³⁵.

Se produce *ex lege* una equiparación del acto administrativo en que se concreta el título ejecutivo y la sentencia judicial en cuanto al efecto de posibilitar la ejecución forzosa de su contenido. La equiparación del título ejecutivo a la sentencia judicial “tiene efectos generales y no solo contra el deudor”³⁶.

Pero, como señala la doctrina tributaria, “ello no implica, sin embargo, el reconocimiento de una naturaleza jurisdiccional a este título ejecutivo, sino precisamente todo lo contrario, es decir, el reconocimiento de que la Administración puede, produciendo sus propios títulos, proceder a la invasión coactiva del patrimonio del deudor..., sin necesidad de un pronunciamiento judicial expreso; el título cumple de este modo la función que normalmente queda reservada a la sentencia y éste es el sentido de la equiparación que, por ello mismo se limita a efectos de proceder contra los bienes y derechos de los deudores”³⁷.

A las tres notas anteriores del título ejecutivo cabría sumar otra, a saber, su carácter de inmediatamente ejecutivo. En el procedimiento recaudatorio de la Seguridad Social, la incidencia en la vía ejecutiva es automática por el transcurso de los plazos concedidos para su pago, lo que implica que no debe expedirse ningún documento para que se inicie aquélla, pues los títulos ejecutivos son los mismos documentos de reclamación administrativa de la deuda que se convierten en tales cuando han transcurrido los citados plazos. De dicha automaticidad se desprende la inmediata ejecutividad del título ejecutivo en el sentido de que la vía ejecutiva “... se inicia automáticamente, por imperio de la ley”, “... con aplicación automática del correspondiente recargo – de apremio - del 20 o del 35 por ciento” (artículo 107.1.a del RGRSS), que se “... impulsa de oficio en todos sus trámites...” (artículo 107.1.b del RGRSS). Uno de estos trámites lo constituye la providencia de apremio, acto por el que se despacha la ejecución contra el patrimonio del deudor y que se convierte en la puerta del procedimiento de apremio (artículos 34.1 de la LGSS y 110 del RGRSS).

Considerando a la providencia de apremio un acto administrativo en virtud del cual se inicia formalmente el procedimiento de apremio, la ejecutividad del título ejecutivo consistiría en que es presupuesto necesario y suficiente para iniciar la vía

³⁵ La Jurisprudencia ha recogido esta equiparación, STS 23 de julio de 1990, RJ 6177, en la que se señala que “... ha de declararse, según reiterada jurisprudencia de esta Sala (Civil) - una de las últimas sentencias la de 2 de marzo de 1990, RJ 2756 – las certificaciones administrativas del descubierto de débitos a la Hacienda Pública tienen el carácter de documentos públicos; que, según el artículo 11 de la Ley 40/1980, de 5 de julio, de Inspección y Recaudación de la Seguridad Social, las certificaciones de descubierto acreditativas de débitos a la Seguridad Social son títulos ejecutivos con idéntica fuerza que las sentencias judiciales para proceder contra los bienes y derechos de los deudores, lo que corrobora el artículo 19 del Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social, que también da a las certificaciones el carácter de ejecutivo”.

³⁶ MORÓN PRIETO, R., “La acción recaudatoria (II). La recaudación ejecutiva y los procedimientos de impugnación y revisión de los actos de gestión recaudatoria”, en DE LA VILLA GIL, L.E. (Director), “Derecho de la Seguridad Social”, Valencia, 1997, pág. 253, señala que la equiparación tiene efectos generales “de tal manera que, por ejemplo, para determinar la prelación entre créditos (sin privilegio especial) reconocidos en sentencias y los reconocidos en estos títulos ejecutivos no se atiende al criterio de la antigüedad del embargo sino a la de la resolución (artículo 1124.3º.b del Código civil)”.

³⁷ SOLER ROCH, M.T., “Comentario al artículo 129 del LGT” en “Comentarios a las Leyes tributarias y financieras”, vol. II, Madrid, 1983, págs. 266 y 267.

ejecutiva, esto es, la ejecución forzosa; aunque sería un presupuesto necesario pero no suficiente para abrir el procedimiento de apremio, que siempre necesitaría de la expedición de aquélla.

Así se desprende de lo dispuesto en el artículo 110 del RGRSS, cuyo apartado segundo señala que “la providencia de apremio se expedirá una vez iniciada la vía ejecutiva por haber finalizado los plazos de ingreso en período voluntario señalados en el título ejecutivo sin haberse efectuado el pago de los mismos”, y el primero que “la omisión de la providencia de apremio “... determinará la improcedencia de la vía de apremio”.

2.- CLASES.

2.1 Clases de títulos ejecutivos en el procedimiento recaudatorio de la Seguridad Social.

La enumeración de los títulos ejecutivos en el procedimiento de recaudación de la Seguridad Social que se contiene en el artículo 33.3 de la LGSS, comprende:

- “Las *reclamaciones de deudas* por cuotas de la Seguridad Social y por los demás recursos de la misma...”, que tengan el carácter de ingresos de derecho público y que no sean frutos, rentas o cualquier otro producto de sus bienes mueble o inmuebles.
- “Las *actas de liquidación* de cuotas, cuando y unas y otras no hubieran sido impugnadas, o, en su caso, las resoluciones administrativas que las mismas originen...”.

El artículo 107.3 del RGRSS, que reproduce contenido de la LGSS, señala que son títulos ejecutivos:

- “Las *reclamaciones de deudas* por cuotas y por los demás recursos de la Seguridad Social objeto de las mismas...”.
- “Las *actas de liquidación* de cuotas elevadas a definitivas mediante acto administrativo, cuando unas y otras no hubieran sido impugnadas o, cuando habiéndolo sido, no se hubiese consignado o garantizado con aval suficiente su importe, así como las resoluciones administrativas que unas y otras originen...”.

Ambos artículos regulan los títulos ejecutivos de la misma manera, tanto para las deudas por cuotas como para los demás débitos distintos de éstas. Se distinguen así los siguientes títulos ejecutivos:

a) Deudas por cuotas.

Para la recaudación de las cotizaciones, incluidos los conceptos de recaudación conjunta, los títulos ejecutivos serán las *reclamaciones de deuda* y las *actas de liquidación* elevadas a definitivas por acto administrativo, que no hayan sido impugnadas o que, habiéndolo sido, no se haya consignado o avalado su importe, y las resoluciones administrativas que ambas originen.

Transcurridos los plazos que señalan los artículos 105 y 106 del RGRSS se incide automáticamente en la vía ejecutiva; los títulos ejecutivos citados

coinciden con los documentos que constituyen las reclamaciones administrativas de deudas.

b) Deudas que no tienen la naturaleza de cuotas

En la recaudación de recursos de la Seguridad Social que no tengan el carácter de cuotas ni recargos sobre éstas, el RGRSS contiene una serie de reglas especiales en sus artículos 87 a 102, por lo que a éstos habrá que estar en cuanto al procedimiento recaudatorio.

El artículo 68.2 del RGRSS señala, como regla general, que “los demás recursos de la Seguridad Social, que no tengan el carácter de cuotas ni de recargos sobre éstas, deberán asimismo ser objeto de reclamación administrativa mediante la correspondiente *reclamación de deuda* al sujeto obligado al pago de la misma...”.

El título ejecutivo será en este caso la *reclamación de deudas* que no haya sido impugnada o, que habiéndolo sido, no se haya consignado o garantizado con aval su importe, y las resoluciones administrativas que las mismas originen.

Al igual que ocurre con la cotización, el título ejecutivo de estos recursos coincide con el documento de reclamación administrativa, que se convierte en tal automáticamente por el transcurso de los plazos concedidos para el pago³⁸.

Tanto la LGSS como el RGRSS enumeran como título ejecutivo “... las resoluciones administrativas que una y otras – *reclamaciones de deuda* y *actas de liquidación* – originen...”. En realidad, no puede considerarse que estemos ante un tercer género de título ejecutivo, pues se trata de las resoluciones que ulteriormente puedan ser dictadas en los recursos administrativos que frente a *reclamaciones de deudas* y *actas de liquidación* se interpongan. En este caso, “... el órgano competente para la resolución del recurso dejará sin efecto, confirmará la reclamación de deuda o el acta de liquidación elevada a definitiva o efectuará nueva determinación de la deuda

³⁸ Conviene recordar lo dicho en el último apartado del Capítulo Segundo. El artículo 103 del RGRSS que contiene las normas generales sobre recaudación de recursos distintos de cuotas y dispone las siguientes reglas, atendiendo a si se trata de los recursos a que se refieren los artículos 87 a 102 o si se trata de otros distintos: [1] Para el caso de los recursos de la Seguridad Social regulados en los artículos 87 a 102, la TGSS reclamará el pago al deudor por medio de la *reclamación de deuda*, en la que se concederá un plazo reglamentario para efectuarlo. Caso de que no se señale éste, el plazo reglamentario será el señalado en el artículo 67.2. Vencido el mismo, se iniciará automáticamente la vía ejecutiva (artículo 103.1). En este caso, la *reclamación de deuda*, que es el documento administrativo que posteriormente se convertirá en título ejecutivo, se genera en el *período temporáneo*. [2] Para el caso de que se trate de recursos de la Seguridad Social distintos de los anteriores, otros créditos de derecho público cuyo objeto no sean frutos, rentas o cualquier otro producto de sus bienes muebles o inmuebles, éstos deberán hacerse efectivos en el plazo que se señale en la norma, acto o contrato del que nazca la obligación. En su defecto, el plazo reglamentario será el que señala el artículo 67.2. Transcurrido dicho plazo, se pasa automáticamente a la vía ejecutiva (artículo 103.2). No se señala para este tipo de recursos cual sea el documento de reclamación de los débitos, pues, de la redacción del precepto, parece deducirse que, transcurrido el plazo que conceda la norma, acto o contrato del que nazca la obligación sin que se produzca el pago, se pasará automáticamente a la vía ejecutiva. En este caso, consideramos que habrá de ser de aplicación el precepto general del artículo 68.2 del RGRSS (que señala que “los demás recursos de la Seguridad Social que no tengan el carácter de cuotas ni de recargos sobre éstas, deberán asimismo ser objeto de reclamación administrativa mediante la correspondiente *reclamación de deuda* al sujeto obligado...”). La razón fundamental estriba en que se precisa de un título ejecutivo para que proceda la vía ejecutiva, y, éste necesariamente ha de ser alguno de los documentos que señala el artículo 33.3 de la LGSS o 107.3 del RGRSS. La *reclamación de deuda* será llegado el momento el título ejecutivo, que se generará en el *período extemporáneo*.

o deudas por la cuantía debida, según corresponda” (artículo 106.2 in fine del RGRSS).

Precisamente porque estas resoluciones administrativas pueden anular, modificar o confirmar los títulos ejecutivos – las *reclamaciones de deuda* y las *actas de liquidación* elevadas a definitivas – es por lo que participan de su carácter, pero sin llegar a constituir un *tertium genus*.

2.2 Antecedentes.

2.2.1 Antecedentes recientes.

El sistema actual de títulos ejecutivos del procedimiento recaudatorio de la Seguridad Social tiene su origen en la modificación operada por la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social en la LGSS. Esta Ley modificó el Texto Refundido de la LGSS en lo relativo “a la reclamación administrativa de deudas para con la Seguridad Social, especialmente de las relativas a las cuotas de cotización, al objeto de lograr la máxima eficacia, simplificación y celeridad en la gestión recaudatoria de tales deudas”³⁹. Denominamos este sistema “creación del título ejecutivo *por transformación*”, frente al de “creación *por expedición*” existente antes de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre.

La Ley 40/1980, de 5 de julio, de Inspección y Recaudación de la Seguridad Social señaló en su artículo 11.1 que “serán títulos ejecutivos suficientes para iniciar la vía de apremio las *certificaciones de descubierto* acreditativas del débito a la Seguridad Social, que tendrán la misma fuerza ejecutiva que las sentencias judiciales para proceder contra los bienes y derechos de los deudores”. La misma redacción integró el artículo 100 del primer Reglamento recaudatorio, el RGRSS de 1986. De manera más explícita, el artículo 98 del segundo Reglamento, el RGRSS de 1991, también plasmó la misma fórmula, según el cual “las *certificaciones de descubierto* acreditativas de los débitos a la Seguridad Social expedidas por la Dirección Provincial de la TGSS competente conforme a lo dispuesto en este Real Decreto, constituyen títulos ejecutivos únicos y suficientes para iniciar, sin necesidad de ninguna otra exigencia o autorización, la vía administrativa de apremio... tendrán la misma fuerza ejecutiva que las sentencias judiciales para proceder contra los bienes y derechos de los deudores con la Seguridad Social...”.

Por tanto, la *certificación de descubierto* era el único título ejecutivo que existía y se creaba por la TGSS en un determinado momento del procedimiento recaudatorio, coincidente con el agotamiento del período voluntario de pago. Como consecuencia de su supresión por la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, el RGRSS de 1995 recogió en su articulado la modificación de la LGSS, adoptando el criterio de creación de títulos ejecutivos por el mero transcurso del tiempo.

Inicialmente, la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, introdujo un sistema tripartito de reclamación administrativa de los débitos a través de [1] *reclamación de deudas*, [2] *actas de liquidación* y [3] *documento único de actas de liquidación e infracción*⁴⁰. Éstos

³⁹ Según el Preámbulo de la Ley 42/1994. Modificó los artículos de la LGSS relativos a los recargos de mora y apremio (artículos 26 a 28), a las reclamaciones administrativas de las deudas (artículos 30, 31 y 32), y a los títulos ejecutivos e iniciación del procedimiento de apremio (artículos 33 y 34).

⁴⁰ El *documento único de actas de liquidación e infracción* se expedía en el supuesto de *actas de infracción* por infracciones graves tipificadas en el artículo 14.1, apartados 2, 4 y 5 de la LISOS de 1988, que conllevasen la expedición de *actas de liquidación* referidas a los mismos hechos (artículo 31 de la LGSS en la redacción dada al mismo por el artículo 29 de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social). El Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la LISOS, deroga y sustituye a la Ley 8/1988, de 7 de abril.

serían los títulos ejecutivos para seguir la vía ejecutiva en el procedimiento recaudatorio de la Seguridad Social. Asimismo, dispuso la aplicación gradual en la expedición de *actas de liquidación* y del *documento único de acta de infracción y de liquidación*⁴¹.

Se ha definido el documento único como “figura jurídica híbrida que, al incorporar una propuesta sancionadora y otra liquidatoria, participa del contenido, requisitos y caracteres de ambas. En este sentido, las actas de infracción y liquidación que forman parte de su contenido, tienen la naturaleza de documento público y gozan de la presunción de certeza propia de este tipo de actuaciones administrativas”⁴².

Después, la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (LOITSS), y el Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueba nuevo Reglamento General para la imposición de sanciones por infracciones del Orden Social y para los Expedientes liquidatorios de cuotas a la Seguridad Social (RGISIOS), han modificado la expedición de las *actas de liquidación*, su notificación e impugnación, suprimiendo el *documento único de actas de infracción y de liquidación* que, a partir de este momento, se expedirán simultáneamente pero por separado.

La supresión del *documento único de actas de liquidación e infracción* determina la reducción de tres a dos las clases de títulos ejecutivos en la recaudación de la Seguridad Social: [1] la *reclamación de deudas* y [2] el *acta de liquidación*. Su plasmación en el RGRSS se efectuó por el Real Decreto 2032/1998, de 25 de septiembre, de modificación del anterior.

El *documento único de actas de liquidación e infracción* no ha llegado a tener aplicación práctica en ningún momento; no ha pasado de ser un teórico instrumento legal nunca hecho efectivo⁴³.

⁴¹ El artículo 29. Trece de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, dio nueva redacción a la Disposición Adicional vigésimo quinta de la LGSS: “El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en función de las posibilidades de gestión de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y de la TGSS, determinará la aplicación gradual de lo dispuesto en... el artículo 31 de esta Ley, para que por la citada Inspección se proceda a la expedición de *actas de liquidación* y del documento único de acta de infracción y de acta de liquidación establecido. Hasta que por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se asuma en todo o en parte la expedición de *actas de liquidación* en el supuesto indicado... del artículo 31 de esta Ley..., la reclamación de las cuotas debidas en dicho supuesto se efectuará por la TGSS en la forma establecida en esta Ley para las reclamaciones de deuda”.

Asimismo, el Real Decreto 396/1996, de 1 de marzo, por el que se aprobaba el Reglamento sobre procedimiento para la imposición de sanciones por infracciones en el Orden Social y para la extensión de *actas de liquidación* de cuotas a la Seguridad Social (hoy derogado por el Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo), disponía en su Disposición Transitoria única que “los expedientes iniciados antes de la vigencia del presente Real Decreto, entendiéndose por fecha de iniciación la fecha de extensión del acta o del escrito de iniciación de la entidad gestora, se tramitarán y resolverá con arreglo a las disposiciones hasta ahora en vigor”, no siéndoles de aplicación lo previsto sobre el documento conjunto de *actas de liquidación e infracción*.

⁴² CARBAJAL GARCÍA, P., “Los descubiertos de cuotas a la Seguridad Social y la función liquidatoria de la Inspección de Trabajo”, *Temas Laborales, Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, nº 42, 1997, pág. 146. En general, sobre el *documento único*, véanse las páginas 145 y ss.

⁴³ La falta de aplicación práctica de este título ejecutivo – materia objeto de un Recurso de Casación en Interés de Ley planteado por la TGSS – trajo consigo la imposibilidad de que se aplicara la reducción prevista para la sanción impuesta en el acta de infracción. La Ley 42/1994, de 30 de diciembre, introdujo en el artículo 31.5 de la LGSS la siguiente previsión: “las actas de infracción por infracciones graves tipificadas en el artículo 14.1, apartados 2, 4 y 5 de la Ley 8/1988, de 7 de abril, que conlleven la expedición de *actas de liquidación* que se refieran a los mismos hechos, se formalizarán en un documento único, a propuesta de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, ajustándose el procedimiento sancionador y liquidatorio a los trámites previstos en esta Ley y en la Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social. Las sanciones que procedan por las infracciones a que se refiere el presente apartado se reducirán automáticamente al 50 por ciento de su cuantía cuando el sujeto

Sobre la finalidad para la que se creó este *documento único de actas de liquidación e infracción*, GARCIA RUBIO señala que debe recordarse que su aparición normativa en 1994 se debió al deseo de erradicar las contradicciones que hasta entonces se observaban en las resoluciones derivadas de la existencia de un acta de infracción y un acta de liquidación, extendidas por separado por los mismos hechos (artículos 9.1.e, 22.f y 24 del Decreto 1860/1975). Para lograr tal objetivo, la Ley 42/1994 dio una nueva redacción al artículo 31.5 de la LGSS, mediante el que se estableció la exigencia de formalizar en un mismo documento determinados ilícitos que, a su vez, daban lugar a las correspondientes liquidaciones de cuotas. Estos documentos unificados que, como dijimos, pese a su regulación, nunca llegaron a ponerse en marcha, han sido ahora omitidos por la Ley 42/1997. En ella, el legislador ha optado por volver a la situación anterior a la aprobación de la Ley 42/1994, de forma que, cuando unos mismos hechos dan lugar a actuaciones sancionatorias y liquidatorias, sus respectivas consecuencias habrán de plasmarse, no en un documento unificado, sino en sendas actas individualizadas⁴⁴.

En el mismo sentido, GÁMEZ OREA subraya que la finalidad del *documento único* era pretender evitar que la tramitación de procedimientos separados de la determinación de las dos modalidades de responsabilidad – la punitiva y la liquidatoria – desembocase en pronunciamientos contradictorios sobre los mismos hechos: por una parte, de la autoridad laboral que dicta la resolución definitiva en el expediente sancionador; de otra, de la TGSS que resuelve el recurso ordinario (hoy de alzada) frente al *acta de liquidación*. Según este autor, la regulación del *documento único*, además, podría estar viciada por infringir la prohibición de la *reformatio in pejus* recogida en el artículo 113.3 de la LRJAP y PAC, pues frente a aquél se podía interponer recurso ordinario en el plazo de un mes ante el Director Provincial de la TGSS, pero, al propio tiempo, la interposición del recurso implicaba la pérdida del beneficio de la sanción reducida (la sanción se reducía automáticamente en un 50 por ciento en su cuantía cuando el infractor prestaba su conformidad a la liquidación practicada y efectuaba su ingreso y el importe de la sanción reducida dentro del mes natural siguiente a aquél en que se produjera la notificación de la resolución del expediente unificado)⁴⁵.

2.2.2 Antecedentes remotos.

En el Capítulo primero se ha estudiado cuáles han sido los títulos ejecutivos en cada una de las etapas históricas examinadas. Se pueden citar, como antecedentes remotos, los siguientes títulos ejecutivos:

infractor de su conformidad a la liquidación practicada y cumpla sus obligaciones en el plazo que se fije al efecto...”.

Por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, se aprueba el nuevo Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social.

⁴⁴ GARCÍA RUBIO, M.A., “La Inspección de Trabajo y Seguridad Social”, Valencia, 1999, págs. 408 y 409. Se señala que “hasta la aparición de la Ley 42/1994, la concurrencia de ilícitos debidos a descubiertos de cotización no presentaba mayores especialidades, produciéndose, por tanto, la extensión de dos actas separadas – una de infracción y otra de liquidación – que, en las Comunidades Autónomas con competencias laborales transferidas, eran resueltas por órganos administrativos diferentes. Únicamente, a efectos de lograr una tramitación coordinada y una resolución de ambas en una misma fecha, la legislación contemplaba, como requisito esencial de estas actas, la necesidad de hacer constar en cada una de ellas que de la actuación inspectora se había generado el levantamiento adicional de una segunda acta (artículos 9.1.e], 22.f] y 24 del Decreto 1860/1975 y 31.4 de la LGSS). No obstante con esta medida no se lograba salvar el riesgo de que los distintos órganos decisores ofrecieran decisiones dispares sobre una misma conducta infractora.

⁴⁵ GÁMEZ OREA, M., “Sanciones del orden social y *actas de liquidación* de cuotas de Seguridad Social”, Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social, nº 42, Sevilla, 1997, págs. 55 a 57.

- a) En la etapa anterior a 1978, eran títulos ejecutivos⁴⁶: [1] las *certificaciones de descubierto* acreditativas del débito a la Seguridad Social; [2] las *actas de liquidación* no impugnadas y las resoluciones administrativas firmes desestimatorias de la impugnación; [3] certificaciones expedidas por el Instituto Nacional de Previsión y las Mutualidades Laborales por el importe de los gastos ocasionados en la asistencia sanitaria facilitada a cargo de las empresas responsables⁴⁷; [4] certificaciones expedidas por la Entidad Gestora correspondiente relativas al anticipo de pago de prestaciones de las que fuese responsable el empresario⁴⁸; [5] certificaciones expedidas por el Fondo de Garantía de Accidentes de Trabajo por las cantidades suplidas por éste⁴⁹; [6] certificaciones del Servicio de Reaseguro del Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales por el ingreso de cantidades a cuenta de la Entidad Aseguradora⁵⁰; [7] pago de primas a las Mutuas no satisfechas y ejercitables por Certificación; [8] documentos expedidos por los descubiertos que por vía de sanción hubieren sido impuestos por la Autoridad Laboral a consecuencia de actas de infracción a la legislación social o de obstrucción, al amparo del Decreto de 2 de junio de 1960, reformado por Decreto de 21 de marzo de 1968⁵¹.
- b) En la etapa que media entre los años 1978 y 1986 se produjeron profundos cambios en la organización administrativa de la Seguridad Social y, en concreto, en el procedimiento recaudatorio, perfilándose el actual sistema de recaudación.

Se señala que “el Real Decreto de 9 de julio de 1982⁵², regulador del procedimiento para la cobranza de los débitos a la Seguridad Social en vía de apremio, sistematiza los títulos, por primera vez en la reciente historia legislativa, y diseña el tipo de título ejecutivo: ... el título ejecutivo lo constituye el *certificado de descubierto* – o *certificación de descubierto* –, que libra la TGSS. La diáspora de supuestos, bajo el denominador común de impago, que desembocó en tales *certificados de descubierto*, comprendía: cuotas, aportaciones de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y de las empresas que colaboren voluntariamente en la gestión de la

⁴⁶ Sobre los títulos ejecutivos de esta etapa, BLASCO SEGURA, B., “El procedimiento ejecutivo en materia de Seguridad Social”, RSS, nº 20, 1983, págs. 177 y ss. Además de los citados, este autor cita otros títulos ejecutivos en los que los sujetos activos de la ejecución son los propios beneficiarios particulares, con ejercicio de la acción o pretensión ejecutiva según la normativa común de los artículos 1447 a 1543 de la LEC, y no la Administración: [1] los acuerdos definitivos del Director Provincial de la Entidad Gestora, a través de la actuación de las Comisiones de Evaluación de Incapacidades, según el Real Decreto de 24 de septiembre de 1982 y Orden de 22 de noviembre de 1982; y [2] los acuerdos definitivos de la Entidad Gestora en materia de recargo de prestaciones por infracción empresarial de medidas de seguridad e higiene en el trabajo, cuando no sea impugnada judicialmente la resolución administrativa que imponga tal recargo.

Véase también, PENDÁS DÍAZ, B., “El proceso de ejecución laboral y la ejecución de sentencias en materia de Seguridad Social”, RSS, nº 20, 1983, págs. 243 y ss.

⁴⁷ Artículos 3, 4, 10.5 del Reglamento de Asistencia Sanitaria, Decreto 2766/1967, de 16 de noviembre, y Decretos de 2 de noviembre de 1972 y 14 de septiembre de 1973.

⁴⁸ Artículo 96.3 de la Ley de Seguridad Social de 21 de abril de 1966.

⁴⁹ Artículos 129 a 131 del Reglamento de Accidentes de Trabajo de 22 de junio de 1956.

⁵⁰ Artículo 164 del Reglamento de Accidentes de Trabajo de 22 de junio de 1956.

⁵¹ Este título ejecutivo lo fue hasta el Decreto 1860/1975, de 10 de julio, a partir del cual la exacción forzosa de la deuda por la vía de apremio se realizaría por la Delegación de Hacienda, a la que la Dirección Provincial de Trabajo debía remitir la *certificación de descubierto*, no por razón de la pérdida de fuerza ejecutiva del propio título sino por razones puramente competenciales.

⁵² La Ley 40/1980, de 5 de julio, de Inspección y Recaudación de la Seguridad Social, en su artículo 11 estableció la *certificación de descubierto* como único título ejecutivo, disponiendo el artículo 14.2 que el Gobierno, mediante Real Decreto, a propuesta del Ministro de Sanidad y Seguridad Social, aprobaría el oportuno procedimiento para la cobranza de los débitos al sistema en vía de apremio, aprobación que se produjo mediante la promulgación del Real Decreto de 9 de julio de 1982.

Seguridad Social para sostenimiento de los servicios comunes; capitales coste y otras cantidades que deban ingresar las Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo y las empresas responsables por prestaciones a su cargo; las cuotas que se deriven de los conciertos que tengan por objeto la dispensación por la Seguridad Social de prestaciones sanitarias asistenciales; las aportaciones que por cualquier concepto deban efectuarse a favor de la Seguridad Social en virtud de los conciertos establecidos por la dispensación de las prestaciones farmacéuticas; los reintegros de los créditos laborales concedidos a los trabajadores y demás préstamos que tengan el carácter de inversión social; los reintegros por prestaciones indebidamente percibidas; los premios de cobranza que se derivan de la recaudación de cuotas para organismos y entidades ajenas a la Seguridad Social; el importe de las sanciones por infracciones en materia de Seguridad Social; recargo e intereses que procedan sobre los conceptos enumerados anteriormente, y cualesquiera otros ingresos que tengan la naturaleza de recursos de la Seguridad Social”⁵³.

Las *actas de liquidación* pasaban a ser actos de reclamación administrativa de deuda en los casos en que normativamente procediese su expedición⁵⁴.

2.3 Diferencia con el título ejecutivo del procedimiento de recaudación de la Hacienda Pública.

El procedimiento de recaudación de la Hacienda Pública ha constituido desde la creación del esquema propio de la Seguridad Social un modelo inspirador, y, en su punto de partida, un cauce procedimental al que se tendía en afán unificador⁵⁵. Esta tendencia puede considerarse hoy “superada definitivamente precisamente por el tiempo transcurrido desde que se anunciara hace más de una década”⁵⁶, constatándose diferencias entre ambos procedimientos recaudatorios.

Precisamente, una de estas diferencias se encuentra en el documento que se considera título ejecutivo en ambos procedimientos de recaudación en vía ejecutiva. Apuntada la diferencia en páginas anteriores, al hilo del análisis del recargo de apremio, nos ocuparemos ahora de señalar el diferente tratamiento que se ofrece en la LGSS y LGT, y en sus respectivos Reglamentos recaudatorios, de los títulos ejecutivos.

⁵³ BLASCO SEGURA, B., “El procedimiento ejecutivo...”, ob. cit., págs. 185 y 186.

⁵⁴ BLASCO SEGURA, B., “El procedimiento ejecutivo...”, ob. cit., págs. 184 y 185, señala que por la propia evolución normativa del propio Sistema de Seguridad Social habían quedado derogados los siguientes títulos ejecutivos: [1] los expresados en los artículos 207 y siguientes de la LPL de 1958 o en los artículos 221 y siguientes de la LPL de 1963, consistentes den certificaciones para el percibo de cuotas de Seguros Sociales y Mutualismo laboral; ejecuciones por aplicación del baremo anexo al Reglamento de 22 de junio de 1956 de deudores morosos por dicho seguro frente a las Entidades aseguradoras; el cobro de los gastos ocasionados por el Fondo de Garantía de Accidentes de Trabajo, al atender frente a empresarios morosos o no asegurados, los gastos en beneficio de productores por supuestos de asistencia médica e indemnizaciones económicas por incapacidades derivadas de accidentes de trabajo; [2] certificación de la Inspección de Trabajo relativa a la indebida aplicación de los créditos de producción o vivienda concedidos a los trabajadores por las Mutualidades laborales, por la extinción de éstas; [3] certificación por impago de la antigua cuota sindical del Sindicato vertical y su respectiva cuota de formación profesional.

⁵⁵ Recuérdesse la Disposición Transitoria del Real Decreto Ley 10/1981, de 19 de junio, sobre Inspección y Recaudación de la Seguridad Social, que establecía como previsión para el futuro la creación de “un sistema de recaudación unificado para el Estado y la Seguridad Social”.

⁵⁶ ESCUDERO RODRÍGUEZ, R., “Novedades del Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social”, RL, nº 1, 8 enero 1992, pág. 77.

2.3.1 El título ejecutivo en el procedimiento recaudatorio de la Hacienda Pública.

La recaudación en vía ejecutiva tributaria ha sufrido importantes cambios a raíz de la Ley 25/1995, de 20 de julio, de reforma parcial de la LGT, afectando, en lo que ahora nos ocupa, al mismo presupuesto formal para la iniciación del procedimiento de apremio, es decir, al título ejecutivo.

El artículo 127 de la LGT, apartados 3 y 4, en la redacción dada a los mismos por la mencionada Ley 25/1995, de 20 de julio, señala lo siguiente:

“3. El procedimiento de apremio se iniciará mediante providencia notificada al deudor en la que se identificará la deuda pendiente y se requerirá para que efectúe su pago con el recargo correspondiente. Si el deudor no hiciere el pago dentro del plazo que reglamentariamente se establezca, se procederá al embargo de sus bienes, advirtiéndose así en la providencia de apremio.

4. La providencia anterior, expedida por órgano competente, es el título suficiente que inicia el procedimiento de apremio y tiene la misma fuerza ejecutiva que la sentencia judicial para proceder contra los bienes y derechos de los obligados al pago”.

Esta modificación ha venido a alterar lo que señala el RGR, cuyo artículo 104 se expresa en los siguientes términos:

“1. Tendrán el carácter de títulos acreditativos del crédito a efectos de despachar la ejecución por la vía administrativa de apremio, las certificaciones de descubierto, individuales o colectivas, expedidas por los órganos de la intervención a propuesta de los órganos de recaudación.

2. Estos títulos tendrán la misma fuerza ejecutiva que la sentencia judicial para proceder contra los bienes y derechos de los deudores”.

De ambos preceptos se destaca, en primer lugar, que no emplean el término de *título ejecutivo*, sino otras expresiones que equivalen al anterior (*título suficiente que inicia el procedimiento de apremio* o *título acreditativo de crédito para despachar la ejecución*).

Se afirma que “lo primero que cabe destacar de la redacción del precepto – artículo 127 de la LGT – es la desaparición de las *certificaciones de descubierto* en cuanto título ejecutivo o presupuesto formal para la iniciación del procedimiento de apremio... Lo que ha ocurrido es que la *certificación de descubierto* ya no existe en cuanto actuación formal llevada a cabo por los órganos de intervención a propuesta de los de recaudación para certificar o acreditar la existencia de la deuda, pero su función de título ejecutivo o presupuesto formal se mantiene al ser asumida por la providencia de apremio que ahora cumple dos funciones, la que antes desempeñaba la *certificación de descubierto* de título ejecutivo y la suya propia de acto formal que despacha la ejecución contra el patrimonio del deudor”. “En relación con este último tema, la mayor parte de los autores coinciden en afirmar que los artículos 104 y 105 del RGR, encargados de regular las desaparecidas *certificaciones de descubierto*, son ahora aplicables a la providencia de apremio”⁵⁷.

⁵⁷ PEREZ DE VEGA, L.M., “La iniciación del procedimiento...”, ob. cit., págs. 245 y 246.

La Memoria que acompañaba al Proyecto de Ley de reforma parcial de la LGT fundamentaba tal supresión en que “desaparecido el sistema de recaudación por medio de recaudadores – a través del Real Decreto 1451/1987, de 27 de noviembre, y de la Orden de 23 de noviembre de 1987 – y asumida dicha función por la Administración tributaria es necesario adaptar el procedimiento a dicha circunstancia mediante la supresión de la antigua *certificación de descubierto*, en la medida en que ya ni es necesario acreditar frente al recaudador la existencia de una deuda tributaria y un solo documento, la providencia de apremio, puede servir para realizar las funciones, que hasta ahora venían desempeñando las dos”⁵⁸. Por su parte, SERRANO ANTÓN señala que la razón de la supresión parece haber sido que habiendo desaparecido la recaudación realizada por profesionales independientes, no tiene sentido un acto expreso de la Administración certificando la existencia del descubierto del deudor⁵⁹.

Pese a la pérdida de las *certificaciones de descubierto* de su carácter de título ejecutivo en favor de la providencia de apremio, existen voces que propugnan la subsistencia de aquéllas como mero trámite interno de la Administración Tributaria, como el criterio del Tribunal Económico Administrativo Central que señala que “es doctrina reiterada de este Tribunal, recogida en el artículo 127.3 de la LGT a partir de la Ley 25/1995, que la *certificación de descubierto* es un puro acto de trámite interno de la Administración que únicamente sirve de acreditación a los órganos recaudadores de la existencia de un crédito tributario exigible en vía ejecutiva... y como tal no modifica la situación jurídica del sujeto pasivo ni requiere, por tanto, su notificación; el procedimiento de apremio como tal se inicia con la providencia que ha de notificarse al deudor y que es la que identifica la deuda pendiente y requiere a aquél para que efectúe el pago con carácter previo a los demás actos del procedimiento recaudatorio”⁶⁰.

⁵⁸ Sobre la desaparición de las certificaciones de descubierto en el procedimiento de recaudación tributario, PEREZ DE VEGA, L.M., “La iniciación del procedimiento...”, ob. cit., págs. 245 y ss.; MARTÍN QUERALT, J., LOZANO SERRANO, C., CASADO OLLERO, G., y TEJERIZO LÓPEZ, J.M., “Curso de Derecho Financiero y Tributario”, Madrid, 1997; GARCÍA MORENO, V.A., “Algunas consideraciones en torno a las consecuencias derivadas de la reforma del procedimiento de recaudación en vía de apremio”, REDF, nº 92, 1996; HINOJOSA TORRALVO, J.J., “Los aspectos temporales del pago de la deuda tributaria en la Ley 25/1995”, Impuestos, nº 18, 1995; PEREZ ROYO, F. y AGUALLO AVILÉS, A., “Comentario al artículo 127 de la LGT” en “Comentarios a la Reforma de la Ley General Tributaria”, Pamplona, 1986; GARCÍA LUIS, T., “El procedimiento de apremio” en AAVV “La reforma de la Ley General Tributaria”, Valladolid, 1996; PEÑA ALONSO, J.L. y CORCUERA TORRES, A., “El artículo 127 de la LGT”, en AAVV, “La reforma de la LGT”, Madrid, 1995; SOPENA GIL, J., “Comentario al artículo 127 de la LGT” en AAVV, “La reforma de la LGT. (Análisis de la Ley 25/1995, de 20 de julio), Barcelona, 1995; LAMELA FERNÁNDEZ, M., “Aproximación a la reforma de la LGT”, Crónica Tributaria, nº 75, 1995; SERRANO ANTÓN, F., “La oposición a la vía de apremio”, Pamplona, 1998, págs. 169 y ss.

Para la situación del título ejecutivo del procedimiento recaudatorio de la Hacienda Pública anterior a 1992, LÓPEZ DÍAZ, A., “La recaudación de deudas tributarias en vía de apremio”, Madrid, 1992.

⁵⁹ SERRANO ANTÓN, F., “La oposición a la vía de apremio”, Pamplona, 1998, pág. 53.

⁶⁰ Resolución de 27 de mayo de 1998 del TEAC, JT 1325. Es de la misma opinión, SERRANO ANTÓN, F., “La oposición a la vía...”, ob. cit., pág. 174, según el que “nada impide considerar a la *certificación de descubierto* como un acto de trámite, preparatorio o de instrucción del procedimiento recaudatorio. Por tanto, desaparece toda posibilidad de impugnación del procedimiento de apremio en base a los defectos formales de la certificación. Lo que sí que es seguro, es que por el camino se ha perdido el denominado control interno de legalidad que en sí cumplía la *certificación de descubierto*...”.

PEREZ DE VEGA, M.L., “La iniciación del procedimiento de...”, ob. cit., pág. 247, muestra la variedad de opiniones existentes sobre la modificación operada en las certificaciones de descubierto y señala que “en la doctrina se ha interpretado de diversa manera la desaparición de las certificaciones de descubierto. Para algunos autores, aun reconociendo que el trámite de su emisión resultaba inútil, dudan del nuevo régimen instaurado por la Ley de reforma parcial de la LGT de 1995, ya que prescinde de un control interno por parte de la Administración, y la emisión de títulos ejecutivos pasa por ser la elaboración de un listado informático de deudores, una vez finalizado el período de pago voluntario. Además, como pone de manifiesto algún autor, no todos los entes públicos locales tienen servicio propio de recaudación, no resultando tan inútil el trámite de la *certificación de descubierto*. También hay autores que opinan que

Por tanto, en el procedimiento de recaudación tributario, el título ejecutivo es la providencia de apremio, la cual aúna la función que cumplía con anterioridad la *certificación de descubierto*, la de ser presupuesto formal de la recaudación ejecutiva, y la que le es propia, la de ser el acto formal por el que se despacha la ejecución frente al patrimonio del deudor. El título ejecutivo coincide con el acto administrativo que inicia el procedimiento de apremio.

Según la doctrina tributaria, de la nueva configuración legal de la providencia de apremio en cuanto presupuesto formal o título ejecutivo para la iniciación del procedimiento de apremio, se puede decir que tiene las siguientes características:

- a) Se trata de un título acreditativo de una deuda y de una competencia funcional (la recaudatoria).
- b) Es un título de ejecución singular. No necesita pues de ningún pronunciamiento judicial expreso.
- c) Se debe identificar el deudor de una manera precisa, dado que esta identificación constituye un derecho del administrado.
- d) El título ejecutivo ha de contener también una identificación de la deuda apremiable, con los requisitos que ello supone⁶¹.

2.3.2 Los títulos ejecutivos en el procedimiento recaudatorio de la Seguridad Social.

Son los que enumera el artículo 33.3 de la LGSS y han sido transcritos con anterioridad: las *reclamaciones de deudas* por cuotas y por los demás recursos y las *actas de liquidación* de cuotas elevadas a definitivas mediante acto administrativo.

Estos documentos son distintos de la providencia de apremio, que se configura en el procedimiento recaudatorio de la Seguridad Social como <<un acto administrativo por el que se inicia formalmente el procedimiento de apremio y determina el despacho de la ejecución sobre el patrimonio del deudor>>.

La distinción entre títulos ejecutivos y providencia de apremio se desprende claramente de los artículos 34 de la LGSS y 110 del RGRSS: la providencia de apremio se expedirá una vez iniciada la vía ejecutiva, por haber finalizado los plazos de ingreso en período voluntario sin haberse efectuado el pago de los mismos, en base a los títulos ejecutivos; tiene como efecto el despacho de la ejecución contra el patrimonio del deudor a la Seguridad Social; y se erige en presupuesto de procedibilidad del apremio, pues su omisión determina la improcedencia de la vía de apremio.

Se debe afirmar, por ello, que, en el procedimiento recaudatorio de la Seguridad Social, la providencia de apremio solo cumple la función de ser el acto formal por el que se despacha la ejecución frente al patrimonio del deudor.

en la práctica subsisten las certificaciones de descubierto aunque sea a nivel meramente interno, las cuales tras la creación de la AEAT (Agencia Estatal de Administración Tributaria) ya no se expiden por los órganos de intervención sino por la llamada Unidad Económico Financiera. Pero no todos los autores consideran desacertada la medida, sino todo lo contrario, ya que la finalidad desempeñada por la *certificación de descubierto* ha sido cubierta por la providencia de apremio".

⁶¹ PEREZ DE VEGA, M.L., "La iniciación del procedimiento de...", ob. cit., pág. 249.

3.- RECLAMACIÓN DE DEUDAS.

“Las *reclamaciones de deudas* por cuotas de la Seguridad social y por los demás recursos de la misma a que se refiere el número 2 de este artículo – recursos que tengan el carácter de ingresos de derecho público y que no sean frutos, rentas o cualquier otro producto de sus bienes muebles o inmuebles - ..., cuando... no hubieran sido impugnadas o, en su caso, las resoluciones administrativas que las mismas originen, si no fueran satisfechas, constituyen el título ejecutivo para seguir la vía administrativa de apremio por la TGSS y tendrán la misma fuerza ejecutiva que las sentencias judiciales para proceder contra los bienes y derechos de los deudores” (artículo 33.3 de la LGSS).

Tienen las *reclamaciones de deuda* el carácter de título ejecutivo tanto para las cuotas como para los demás recursos del Sistema de la Seguridad Social incluidos en el artículo 4 del RGRSS en los supuestos que se enumeran en la LGSS.

Su regulación hay que buscarla en los preceptos relativos al período voluntario del procedimiento de recaudación, puesto que se trata del documento administrativo de reclamación de los débitos que la TGSS expide una vez que la deuda no ha sido satisfecha en los plazos reglamentariamente concedidos para su pago. Está comprendida en los artículos 30 de la LGSS y 80 a 83 y 105 y 106 del RGRSS.

El análisis de las *reclamaciones de deudas* como título ejecutivo entra de lleno en el estudio del propio documento administrativo por el que se reclama la deuda en período voluntario, quedando en evidencia la conexión entre la autotutela declarativa y ejecutiva de la Administración recaudadora.

3.1 Procedencia.

Los supuestos en los que procede la expedición de *reclamación de deudas* deben distinguirse, a su vez, dependiendo de si se trata de deudas por cuotas o por recursos distintos de éstas⁶².

3.1.1 Deudas por cuotas.

Reguladas en el artículo 30.1 de la LGSS, y desarrolladas en los artículos 80 a 83 del RGRSS.

3.1.1.a Casos en que procede.

Se expedirá *reclamación de deudas* para reclamar al sujeto deudor el importe de las cuotas, más el recargo de mora, cuando haya vencido el plazo reglamentario y no se hayan ingresado las mismas, de conformidad con los artículos 30.1 de la LGSS y 80 del RGRSS:

- a) Por falta total del pago de la cotización por el obligado al pago respecto de los trabajadores dados de alta, con independencia de que haya presentado o no los documentos de cotización en plazo reglamentario.

⁶² Véase, ALONSO OLEA, M. y TORTUERO PLAZA, J.L., “Instituciones de la Seguridad Social”, Madrid, 1998, págs. 441 y 442.

No obstante, cuando la Inspección de Trabajo y Seguridad Social compruebe la falta total del pago de la cotización sin que se hayan presentado los documentos de cotización, emitirá propuesta de liquidación y lo comunicará a la TGSS⁶³.

- b) Por falta de pago de cualquiera de las aportaciones que integran las cuotas cuando se hubieren presentado en plazo reglamentario los documentos de cotización.
- c) Por diferencias en las cuotas debidas por trabajadores dados de alta o en los recargos aplicables a las mismas por errores en las liquidaciones practicadas en los documentos de cotización presentados en plazo reglamentario, siempre que tales diferencias resulten directamente de dichos documentos⁶⁴.
- d) Por deudas por cuotas relativas a trabajadores dados de alta incluidos en los Regímenes Especiales de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos y Empleados de Hogar, por cuotas fijas del Régimen Especial Agrario y del Régimen Especial de Trabajadores del Mar, así como las relativas al Seguro Escolar y cualquier otra cuota fija que se establezca.
- e) Por derivación de responsabilidad – solidaria o subsidiaria - en el pago de cuotas debida a cualquier título, cuando de los datos obrantes en la TGSS pueda determinarse el sujeto responsable, la cuantía de la deuda y los trabajadores afectados.
- f) Por todas aquellas deudas por cuotas cuya liquidación no corresponda a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

La redacción actual del artículo 30.1 de la LGSS – y del artículo 31, sobre *actas de liquidación* - es fruto de las modificaciones introducidas por el artículo 29.6 de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, y 34.uno de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, ambas de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Son especialmente destacables las innovaciones introducidas por la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, en los apartados a), c) y e) del citado artículo 30.1:

⁶³ El artículo 80.a) del RGRSS matiza que “cuando la Inspección de Trabajo y Seguridad Social comprueba la falta de cotización por trabajadores en alta, sin presentación de documentos de cotización dentro o fuera del plazo reglamentario, procederá, asimismo, la expedición de reclamación de deuda por la TGSS, una vez recibida de dicha Inspección comunicación al respecto con la propuesta de la liquidación que corresponda en los términos establecidos en el artículo 30 del Reglamento General sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones del orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo. Si la TGSS hubiere ya emitido reclamación de la deuda figurada en la propuesta de liquidación, aquella reclamará, en su caso, las diferencias que resulten por la parte no reclamada por anterioridad”.

⁶⁴ Señala el artículo 80.c) del RGRSS que “se considerarán incluidas en este supuesto las diferencias de cuotas por trabajadores dados de alta originadas por errores de hecho o de derecho en las liquidaciones de bonificaciones, reducciones y demás deducciones practicadas en los documentos de cotización presentados en plazo reglamentario, siempre que esas diferencias resulten directamente de tales documentos. Asimismo, se reputará diferencia a estos efectos la falta de pago de la totalidad o parte del recargo de mora aplicable a las cuotas ingresadas fuera del plazo reglamentario liquidadas en los documentos de cotización presentados dentro de dicho plazo, siempre que la cuantía de la deuda pendiente de pago resulte directamente de aquellos documentos de cotización en relación únicamente con el momento del pago de la totalidad o parte del recargo de mora pendiente de ingreso”.

- Según el apartado a), “conforme al régimen precedente, las *reclamaciones de deudas* por falta de cotización resultaban válidas cuando se referían a trabajadores que figuraban en los documentos presentados dentro del plazo fijado. En cambio, cuando la falta de cotización atañía a supuestos en que no se hubieran aportado documentos o en que los trabajadores no figuraran en los documentos presentados, el anterior artículo 31.1.b) LGSS declaraba que su liquidación debía efectuarse a través de *actas – de liquidación –*. En la LMFAOS-97 (Ley 66/1997)... el legislador ha decidido devolver a la Tesorería la facultad para, a través de las *reclamaciones de deuda*, volver a liquidar todos los descubiertos por falta de cotización, con independencia de que los trabajadores figuren o no en los documentos y también a pesar de que dichos documentos no se hayan presentado dentro del plazo”⁶⁵.

La intervención de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que cuando compruebe la falta total de cotización lo comunicará a la TGSS con la propuesta de liquidación que proceda, “se justifica por cuanto que, en estos casos, pese a que el alta del trabajador permite constatar la obligación de cotizar, lo cierto es que la ausencia o insuficiencia de los documentos hace que la Tesorería desconozca la determinación de la deuda, haciéndose por tanto necesaria una previa labor de investigación...”⁶⁶.

Según un sector doctrinal, la función de la TGSS de expedición de *reclamaciones de deudas* es la de un “órgano de gestión en el control y liquidación de las cotizaciones... sin labor investigadora, al margen de la mera comprobación de los datos declarados...”. Por tal concepción, se pronuncia en contra de la atribución a este Servicio Común de la competencia de expedirlas cuando no se hayan presentado los documentos de cotización en el plazo reglamentario, pues al enmarcarse la función administrativa de la TGSS dentro de una actividad de gestión, sin función investigadora, “... resulta anómalo en relación con esta pretensión el retroceso operado con la modificación efectuada por... la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, no suficientemente justificada, al volver a atribuir a la TGSS la competencia para la *reclamación de deudas* cuando los sujetos responsables no hayan presentado los documentos de cotización al sellado en plazo reglamentario de ingreso por cuanto en este caso la TGSS efectúa la reclamación de deuda sin conocer la realidad de las bases de cotización de los trabajadores afectados...”⁶⁷.

⁶⁵ GARCÍA RUBIO, M.A., “La Inspección de Trabajo y Seguridad Social. (Doctrina y Jurisprudencia)”, Valencia, 1999, pág. 461.

⁶⁶ GARCÍA RUBIO, M.A., “La Inspección de Trabajo...” ob. cit., pág. 462.

⁶⁷ VAZQUEZ GONZALEZ, I. (Coordinador), AAVV, “La Inspección de Trabajo y Seguridad Social”, Pamplona, 1999, pág. 205. Según estos autores, al efectuar la TGSS la *reclamación de deudas* sin conocer la realidad de las bases de cotización de los trabajadores afectados, aplicando bases estimadas, por lo general superiores a las reales, sin individualizar por cada trabajador, se provocará la anulación sistemática de las reclamaciones en caso de recursos planteados por los sujetos responsables y se causará perjuicio para la TGSS que se producirá en caso de no existir tales recursos, al tener que librar fondos para el pago de prestaciones con relación a unas bases de cotización superiores habitualmente a las retribuciones reales a las que tienen derecho los trabajadores, cuando el sujeto responsable probablemente no hará frente al pago de la reclamación por tratarse de personas generalmente insolventes y desaparecidas. El retroceso expuesto derivaría de que la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, contempló que las *actas de liquidación* reclamarían (simultáneamente con las reclamaciones de deuda, de modo transitorio y hasta la implantación progresiva del nuevo sistema, disposición adicional vigésimo

- Por lo que se refiere al apartado c), la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, no introdujo modificación alguna de manera directa, pero la regulación de la expedición de *actas de liquidación* permite afirmar que también procederá la *reclamación de deudas* para el supuesto de diferencias de cotización por trabajadores dados de alta derivados de errores en las liquidaciones practicadas en los documentos de cotización presentados fuera del plazo reglamentario, cuando las diferencias se deriven de dichos documentos⁶⁸.
- Por último, el contenido del apartado e) se modifica en el sentido de declarar expresamente la procedencia de las *reclamaciones de deuda* cuando se trate de descubiertos por derivación de responsabilidad en el pago de cuotas debida a cualquier título, cuando los datos obrantes en la TGSS pueda determinarse el sujeto responsable, la cuantía de la deuda y los trabajadores afectados. La novedad, se afirma, es relativa, pues así se sobreentendía en la legislación anterior.

En suma, “es posible apreciar cómo, conforme a las novedades de la LMFAOS-97 (Ley 66/1997), las *reclamaciones de deuda* pasan a apoderarse de determinados descubiertos que desde la reforma de 1994 habían quedado reservados para las *actas de liquidación*”⁶⁹.

Analizando los supuestos enumerados, se puede concluir que procede la expedición de *reclamaciones de deuda* cuando se trate de descubiertos por falta de cotización en los que los datos relativos a su existencia obran en poder de la propia TGSS, en “los casos en que no precisa de otros datos que no sean los proporcionados por los sujetos responsables o fijados normativamente”⁷⁰. A la TGSS le consta la obligación de cotizar de los sujetos por los *datos obrantes* en la misma.

Por esto mismo, la doctrina señala que la función administrativa que ejerce la TGSS en la expedición de las *reclamaciones de deuda* es la de

quinta de la LGSS, hoy derogada por la Ley 66/1997, de 30 de diciembre) las deudas por cuotas generadas por falta de cotización cuando el sujeto responsable no hubiera presentado al sellado los documentos de cotización en plazo reglamentario de ingreso así como en los casos de trabajadores no figurados en tales documentos aunque éstos se prestasen dentro de dicho plazo.

También MERCADER UGUINA, J.R., “Racionalidad del Derecho, técnica legislativa y leyes de acompañamiento”, RL, nº 5, marzo 1998, pág. 71, señala que “Aunque la intervención de la Inspección de Trabajo no desaparezca en estas situaciones, no queda suficientemente justificado en qué medida la relajación del control inspector sobre estos especiales supuestos puede contribuir a la efectividad del procedimiento. De este modo, tal y como ha puesto de relieve el CES en el Dictamen sobre el Anteproyecto de la Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, las reclamaciones de deudas que puede realizar la Tesorería sólo pueden establecerse de forma precisa a través de los documentos presentados, debiendo intervenir en caso de falta de documentos la Inspección de Trabajo para determinar el importe de la deuda mediante la expedición de la correspondiente acta de liquidación y en su caso de infracción”.

⁶⁸ Esta afirmación se deriva de la contraposición del contenido del apartado c) del artículo 30.1 de la LGSS con el apartado b) del artículo 31.1 de la misma Ley; pues el primero de ellos solo alude a los supuestos en que los documentos de cotización hayan sido presentados dentro del plazo reglamentario, mientras que el segundo dispone que procederá la extensión de *actas de liquidación* en las deudas por cuotas originadas por “diferencias de cotización por trabajadores dados de alta, cuando dichas diferencias no resulten directamente de los documentos de cotización presentados dentro o fuera del plazo reglamentario”.

⁶⁹ GARCÍA RUBIO, M.A., “La Inspección de Trabajo...”. ob. cit., pág. 463.

⁷⁰ VAZQUEZ GONZALEZ, I. (Coordinador), AAVV, “La Inspección de...”, ob. cit., pág. 204.

gestión de control y liquidación de cotizaciones con base en los datos que obran en la misma, consecuencia de una labor de mera comprobación de los mismos pero sin ser investigadora⁷¹.

Sobre este extremo, se afirma que "... la información y justificación documental de los datos de las liquidaciones que puede recabar la TGSS solamente pueden servir para que ésta confirme la realidad formal que resulte de los documentos de cotización sin valorar el cumplimiento de los requisitos para el nacimiento, mantenimiento o extinción de los derechos consignados por el sujeto responsable de la liquidación ya que en caso contrario estaríamos ante una auténtica actividad investigadora sobre datos que no resulten de dichos documentos, competencia de la que carece la TGSS"⁷².

En el supuesto de que el descubierto de cotización vaya acompañado de falta de presentación de los documentos de cotización, según cita el artículo 30.1.a) de la LGSS, la labor de investigación se atribuye a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, pues el alta del trabajador permite constatar la obligación de cotizar pero la ausencia de los documentos hace que la TGSS desconozca la determinación de la deuda. En este caso, cuando la Inspección compruebe la falta total de cotización respecto de trabajadores dados de alta sin presentación de los documentos de cotización en plazo reglamentario, efectuará *propuesta de liquidación* que se notificará a la TGSS para que expida la correspondiente *reclamación de deudas* (conforme a los artículos 80.a del RGRSS y 30 del Reglamento General sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones del orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, o RGSIOS).

No obstante, esta actividad investigadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social no parece preceptiva, pues si la *reclamación de deudas* hubiese sido emitida con anterioridad a la *propuesta de liquidación*, se reclamarán por la TGSS las diferencias que resulten (artículo 80.a del RGRSS). Sobre la distinción de las actividades de comprobación e investigación se volverá más adelante.

El artículo 82 del RGRSS, siguiendo el contenido del artículo 32 de la LGSS, establece las reglas para efectuar la determinación de las deudas por cuotas, y son las siguientes: [1] en los supuestos de los apartados a), b) c), excepto su párrafo tercero, e) y f) del artículo 80, se determinará la deuda por las bases declaradas por el sujeto deudor con arreglo al tipo de cotización vigente en el momento del devengo y, en su defecto, tomando la base media entre la máxima y la mínima correspondiente al grupo de cotización en que estuviere encuadrada la categoría de los trabajadores; [2] en el supuesto del párrafo tercero del

⁷¹ VAZQUEZ GONZALEZ, I. (Coordinador), AAVV, "La Inspección de...", ob. cit., pág. 205.

⁷² VAZQUEZ GONZALEZ, I. (Coordinador), AAVV, "La Inspección de...", ob. cit., pág. 205. Dicho aserto lo fundamentan en lo dispuesto en el artículo 19.1 del Real Decreto 2064/1995, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Cotización y Liquidación de otros derechos de la Seguridad Social, según el cual "la TGSS, las Entidades Gestoras y los colaboradores de la misma... podrán recabar, con la salvedad prevista en el párrafo f) del artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, los informes y la documentación necesaria para la justificación de los datos y operaciones de las liquidaciones, figuradas en los documentos de cotización que, presentados por los sujetos responsables del pago, hubieran recibido".

apartado c), sobre diferencias por falta de pago del recargo de mora, se determinará la deuda por la diferencia entre el importe de las cuotas liquidadas en plazo reglamentario más el recargo de mora y la cantidad ingresada; [3] en el supuesto del apartado d), se determinará la deuda por la cuota fija aplicable en cada ejercicio; [4] cuando se detecten errores materiales o aritméticos en las liquidaciones de los documentos de cotización, se rectificarán de oficio y se procederá a la *reclamación de la deuda* en la cantidad exacta que corresponda.

La LGSS cierra el artículo 30.1, en su último apartado, con una cláusula residual, pues procederá, en todo caso, la expedición de *reclamación de deudas* cuando en los supuestos de deudas por cuotas la liquidación no corresponda ser efectuada por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Se refiere, por supuesto, a la liquidación efectuada por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social por medio de *acta de liquidación*, sin perjuicio de sus competencias para expedir *propuestas de liquidación y requerimientos de pago* de cuotas (artículos 30 y 35, respectivamente, del RGSIOS).

Las *reclamaciones de deudas*, expedidas en los supuestos que se acaban de enumerar, no precisan ser confirmadas o elevadas a definitivas como sucede con las *actas de liquidación*. Determina el artículo 31.3 de la LGSS que las *actas de liquidación* tendrán el carácter de liquidaciones provisionales y que serán elevadas a definitivas mediante acto administrativo – del Jefe de la Unidad Especializada de Seguridad Social de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social –, previa audiencia del interesado.

El motivo creemos está en que dichos documentos administrativos se expiden por deudas que son determinables por la propia TGSS en función de los datos que le llegan o posee en virtud de las relaciones de afiliación y cotización con los sujetos deudores. Estos datos, por lo general, no serán discutidos por éstos y, por ello, no se expide un documento provisional pendiente de ser elevado a definitivo previo trámite de audiencia.

Tradicionalmente la doctrina ha señalado que esta diferenciación con las *actas de liquidación* está en que en las *reclamaciones de deuda* “la base la constituye la existencia de alta y la falta absoluta de cotización, cuya cuantía – salvo error material de cálculo – no se discute, en tanto que en las *actas de liquidación*, en su iniciación, se basan en hechos sin constancia oficial que, de no ser admitidos por la parte a quien perjudican – empresarios –, precisan de una declaración firme de su contenido”⁷³.

3.1.1.b Órgano competente para su expedición.

Las *reclamaciones de deuda* se expiden y notifican por la TGSS (artículo 81 del RGRSS)⁷⁴.

⁷³ BLASCO SEGURA, B., “El procedimiento ejecutivo...”, ob. cit., pág. 187. También, RODRIGUEZ SANTOS, B., “Comentario a la Ley de la Seguridad Social”, tomo I, Madrid, 1983, págs. 671 y ss.

⁷⁴ El artículo 65.4 de la Orden de 26 de mayo de 1999, de desarrollo del RGRSS, señala que “... las reclamaciones de deuda serán expedidas.... por la Dirección Provincial de la TGSS o Administración de ésta en la provincia en que el empresario o sujeto obligado tenga asignada la cuenta de cotización

Pueden ser expedidas como consecuencia de la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, como señalan los artículos 30.1.a) de la LGSS y 30.1 del RGISIOS. Este último dispone que, "... cuando la Inspección de Trabajo y Seguridad Social compruebe la falta total de cotización respecto de trabajadores dados de alta, y no se hubieran presentado los documentos de cotización en plazo reglamentario, así como por trabajadores en alta no figurados en tales documentos aunque éstos se presenten dentro de dicho plazo", efectuará *propuesta de liquidación* que comunicará a la TGSS para que formalice la correspondiente *reclamación de deuda* (artículo 30.3)⁷⁵. En dicha propuesta se recogerán los elementos esenciales de identificación de la deuda, la cuantía, causas de la misma y circunstancias del descubierto, trabajadores afectados y forma en que se efectuó la comprobación inspectora.

Si la TGSS hubiere ya emitido *reclamación de deuda* por la que figura en la *propuesta de liquidación*, reclamará las diferencias que resulten y que no hayan sido reclamadas (artículo 80.a del RGGSS).

Con independencia de lo anterior, "la Inspección podrá realizar *requerimientos* [mediante diligencias en el Libro de Visitas o notificación] cuando en el ejercicio de sus funciones comprobase la existencia de deudas por cuotas o conceptos asimilados; procediéndose en caso de incumplimiento a la práctica de las *actas de liquidación e infracción* que procedan"⁷⁶. Esta competencia está contenida en el artículo 35.1 del RGISIOS, según el cual "cuando en el ejercicio de su función, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social comprobase la existencia de deudas por cuotas a la Seguridad Social o conceptos asimilados, podrá requerir a quien estime sujeto responsable de su pago para que proceda a su ingreso efectivo, absteniéndose de iniciar expedientes sancionador y liquidatorio a resultas de su cumplimiento." "Si se incumpliese el *requerimiento*, se procederá a la práctica de las *actas de liquidación y de infracción...*" (artículo 35.3) y, en su caso, se actuará conforme establece el Reglamento para los casos que pudiesen constituir presunto delito.

Los *requerimientos* "implican abstención del funcionario de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de iniciar el expediente sancionador y liquidatorio... Por supuesto, el *requerimiento...* tendrá lugar cuando la Tesorería no pueda determinar ni los trabajadores afectados y sujetos responsables de la deuda o el montante de ésta, pues en este caso la intervención de la Inspección de Trabajo es necesaria por motivos de seguridad jurídica"⁷⁷.

correspondiente o, en otro caso, en la que aquél tenga su domicilio... Se exceptúan... las reclamaciones de deuda que el Director General de la TGSS... reserve a los órganos centrales de la misma..."

⁷⁵ El contenido de la propuesta de liquidación incluirá, al menos, "el sujeto obligado con sus datos de identificación, período de liquidación y circunstancias del descubierto, número de trabajadores afectados y su identificación, y forma en que se efectuó la comprobación inspectora. La propuesta contendrá la determinación de las bases de cotización y tipos aplicables por contingencias generales, profesionales, horas extraordinarias y cuantas otras sean aplicables, el recargo por mora, y el importe total de la liquidación, y será firmada por el Inspector o Subinspector actuante (artículo 30.2 del RGISIOS).

⁷⁶ ALONSO OLEA, M. y TORTUERO PLAZA, J.L., "Instituciones de...", ob. cit., pág. 442.

⁷⁷ MONTOYA MELGAR, A. (Coordinador), "Curso de...", ob. cit., pág. 297.

Según estos preceptos, parece que cuando la Inspección formule requerimiento de pago de cuotas, si éste no es atendido por el deudor, procederá la extensión de *acta de liquidación y de infracción* no de *reclamación de deuda* por la TGSS.

Recapitulando lo anterior, la doctrina⁷⁸ sistematiza las reclamaciones administrativas de deudas en función de los órganos que intervienen en el expediente recaudatorio:

- A través de la expedición de las *reclamaciones de deudas* por la TGSS, en los supuestos del artículo 30 de la LGSS.
- A través de la apertura del expediente por los servicios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que podrá formular de oficio *propuestas de liquidación, requerimientos y actas de liquidación*. Sólo las primeras dan lugar a la expedición de *reclamaciones de deudas* por la TGSS.

3.1.1.c Requisitos.

Las *reclamaciones de deuda* han de contener los datos que enumera el artículo 83 del RGRSS: [1] sujeto responsable del ingreso de las cuotas y el código de cuenta de cotización; [2] clase de débito de que se trata de los enumerados en el artículo 30.1 de la LGSS; [3] período a que alcance el descubierto; [4] trabajadores a los que afecta salvo cuando los documentos de cotización hayan sido presentados dentro del plazo reglamentario o cuando se trate de errores materiales o aritméticos que no afecten a la relación nominal de trabajadores; [5] bases de cotización cuando procedan; [6] determinación de la deuda por cuotas; [7] importe del recargo de mora; [8] plazo y forma en que haya de ser satisfecha la deuda; [9] consecuencias que se deriven del incumplimiento; [10] fecha; y [11] recurso que proceda frente a la misma, el órgano ante el que interponerlo y el plazo de interposición.

Los errores materiales o aritméticos de las *reclamaciones de deuda* podrán ser subsanados de oficio en cualquier momento, sin necesidad de expedir nuevo documento administrativo, continuando el procedimiento recaudatorio frente al sujeto deudor desde el trámite en que se encontrara al detectarse el error (artículo 65.3 de la Orden de 26 de mayo de 1999).

“La omisión de los requisitos mencionados en tanto produzca indefensión al sujeto responsable conllevará la anulación de la *reclamación de la deuda* en cuanto acto administrativo (artículo 63.2 LRJAP y PAC). En especial debe señalarse que la omisión del requisito de la relación nominal de trabajadores afectados con sus bases de cotización... causa indefensión y es constitutivo de vicio de nulidad (Fundamento Jurídico Tercero de la STS 21-10-1997, Sala 3ª, [RJ 7055], referida a un acta de liquidación)”⁷⁹.

3.1.1.d Notificación y plazos para su pago.

⁷⁸ MONTOLYA MELGAR, A. (Coordinador), “Curso de Seguridad Social”, Madrid, 1998, págs. 293 y 294.

⁷⁹ VAZQUEZ GONZALEZ, I. (Coordinador), AAVV, “La Inspección...”, ob. cit., pág. 204.

Las *reclamaciones de deudas* por cuotas se notificarán a los deudores “mediante oficio, carta, telegrama o cualquier otro medio, en los términos y condiciones establecidos en los artículos 58 a 61 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y con el alcance que en los mismos se determina” (artículo 105.1 del RGRSS)⁸⁰.

“Tras la reforma del artículo 31 de la LGSS llevada a cabo por la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (LOITSS), la notificación de las *reclamaciones de deudas* tienen un régimen diferente al de las *actas de liquidación*. En efecto las *reclamaciones de deudas* se notifican por la Dirección Provincial de la TGSS en el plazo de diez días a los sujetos responsables, dando traslado también a los trabajadores afectados”⁸¹.

Conforme establece el artículo 30.2 de la LGSS, los plazos para hacer efectivas las *reclamaciones de deudas* por cuotas – también por conceptos de recaudación conjunta con las mismas y recargos sobre unas u otros –, hayan o no sido impugnadas, serán: “a) las notificadas entre los días 1 y 15 de cada mes, desde la fecha de la notificación hasta el día 5 del mes siguiente o el inmediato hábil posterior; b) las notificaciones dadas entre los días 16 y último de cada mes, desde la fecha de notificación hasta el día 20 del mes siguiente o el inmediato hábil posterior”

3.1.1.e Efectos de su impugnación.

Contra las *reclamaciones de deudas* puede interponerse recurso administrativo de alzada – antes denominado <<recurso ordinario>> – en el plazo de un mes a contar desde su notificación. Compete al Director Provincial de la TGSS la resolución de dicho recurso.

La regulación concreta de este medio impugnatorio para los documentos administrativos de reclamación de los débitos esta contenida en el artículo 106 del RGRSS, y la general en los artículos 182 y 183. Estos preceptos remiten a las normas contenidas en la LRJAP y PAC (artículos 114 y 115) en todo lo relativo a la interposición y resolución de este medio de impugnación⁸².

⁸⁰ Se remite a las normas generales de derecho administrativo de los artículos 58 a 61 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en la redacción dada a los mismos por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

⁸¹ MONTOYA MELGAR, A. (Coordinador), “Curso de...”, ob. cit., pág. 294.

⁸² Los artículos 106, 182 y 183 del RGRSS se refieren al recurso ordinario, remitiendo en cuanto a su regulación a la LRJAP y PAC. Ésta ha sido modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, que ha regulado nuevamente los recursos administrativos, cambiando la denominación de <<recurso ordinario>> por la – anteriormente utilizada – de <<recurso de alzada>>. El cambio, en relación con este concreto medio impugnatorio, puede decirse que ha sido meramente nominal, debiendo entenderse que la referencia del RGRSS al recurso ordinario debe efectuarse al ahora existente recurso de alzada, aun cuando este Reglamento no haya sido expresamente adaptado a los cambios introducidos por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

De conformidad con lo dispuesto en las Circulares 5-009, de 9 de abril de 1999, y 5-001, de 20 de enero de 2000, de la Dirección General de la TGSS, los actos de este organismo dictados en materia de gestión liquidatoria y recaudatoria, que no pongan fin a la vía administrativa, serán impugnables mediante recurso de alzada ante el órgano superior jerárquico del que los dictó. La regulación de dicho recurso se efectuará conforme a lo dispuesto en los artículos 114 y 115 de la LRJAP y PAC, en la redacción dada a los mismos por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

Cuando se interponga recurso de alzada, como regla general, no se suspenderá el procedimiento recaudatorio. Si no se paga el débito reclamado en los plazos señalados en el documento administrativo de reclamación de deuda se sigue el procedimiento de recaudación, incidiéndose automáticamente en la vía ejecutiva o siguiéndose el procedimiento de deducción, según proceda. La resolución que decida el recurso habrá de ser dictada en el plazo de tres meses, y podrá anular la *reclamación de deuda*, confirmarla o efectuar nueva determinación de la deuda por la cuantía que corresponda. El silencio administrativo es negativo, debiéndose considerar desestimado el recurso.

Esta regla general tiene como excepción que se garantice con aval suficiente o se consigne el importe de la deuda, el recargo de mora y, en su caso, los intereses (artículo 30.4 de la LGSS) - salvo cuando el sujeto deudor sea el Sector Público (artículo 106.2 del RGRSS), caso en que no se exige consignación o garantía -. En estos supuestos se suspenderá el procedimiento recaudatorio.

Cuando la resolución administrativa que decida el recurso no anule la liquidación impugnada, la deuda deberá pagarse en el plazo de quince días a partir de la notificación de aquélla. Pero si fuere mayor la parte del plazo que restaba para el pago fijado en la *reclamación de deuda* en el momento de la suspensión, será éste el plazo aplicable para el pago de la liquidación (artículos 17.1.b y 105.3 del RGRSS).

La suspensión del procedimiento, si prestado aval o consignada la deuda, recargo e intereses, se mantendrá durante la substanciación del recurso de alzada y hasta los quince días siguientes a aquél en que se haya notificado la resolución del mismo - o hasta el agotamiento del plazo mayor, en su caso - .

En el caso de que en los plazos indicados no se abone la deuda en la cuantía fijada en la resolución del recurso de alzada (pues en ésta se puede efectuar nueva determinación de la deuda, dejarla sin efecto o confirmarla), se inicia automáticamente la vía ejecutiva o el procedimiento de deducción de deudas, aplicándose al pago de la deuda la cantidad consignada o ejecutando el aval constituido (artículo 106.3 del RGRSS). La ejecución de las garantías se efectúa a través del procedimiento administrativo regulado en el RGRSS y por los órganos de recaudación ejecutiva de la Seguridad Social.

Habiéndose suprimido la reclamación económico-administrativa ante los Tribunales Económico-Administrativos como medio de impugnación frente a los actos de gestión recaudatoria de la Seguridad Social⁸³, la

⁸³ La Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de MFAOS, suprimió la reclamación económico-administrativa ante los Tribunales Económico-Administrativos como vía de impugnación de los actos de gestión recaudatoria al diseñar como medios impugnatorios el previo recurso ordinario administrativo (hoy de alzada) regulado en la LRJAP y PAC el subsiguiente recurso contencioso-administrativo de la LJCA.

Si bien esta medida no ha sido valorada positivamente por algún sector doctrinal, ARAGONÉS BELTRÁN, E., "La reforma de la recaudación tributaria y de la Seguridad Social", Barcelona, 1996, pág. 168, según el que "la novedad más llamativa de la reforma del procedimiento recaudatorio de la Seguridad Social es, a la vez, la más criticable. Se trata del nuevo régimen de reclamaciones y recursos, en el que se sigue incurriendo en el error de atribuirlos, en vía jurisdiccional, a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y se añade otro nuevo y serio error, el suprimir la vía económico-administrativa, ante los Tribunales Económico-Administrativos Regionales, introduciendo el recurso

resolución del recurso de alzada abre directamente la vía impugnatoria ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa⁸⁴.

3.1.2 Deudas distintas de las cuotas.

Reguladas en los artículos 30.2 de la LGSS y 87 a 103 del RGRSS.

3.1.2.a Procedencia.

Como regla general, los demás recursos de la Seguridad Social, que tengan el carácter de ingresos de derecho público y que no sean frutos, rentas o cualquier otro producto de sus bienes muebles o inmuebles, distintos de las cuotas y los recargos sobre éstas, serán objeto de reclamación administrativa mediante *reclamación de deudas* al sujeto deudor (artículo 68.2 del RGRSS).

La regulación es casuística, pues se habrá de estar a las reglas especiales que dan los artículos 87 a 102 del RGRSS para cada uno de los recursos que se regulan, así como al escueto artículo 103 integrado por unas normas comunes a la recaudación de recursos distintos a cuotas⁸⁵.

3.1.2.b Órgano competente para su expedición.

Como en el caso de las cuotas, compete su expedición a la TGSS, que "... reclamará de pago al deudor mediante la correspondiente *reclamación de deuda* expedida por el órgano de recaudación que tenga adscritas las funciones recaudatorias en período voluntario" (artículo 103.1 del RGRSS)⁸⁶.

En la generación de estos documentos no interviene la Inspección de Trabajo y Seguridad Social por regla general⁸⁷.

administrativo ordinario previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo Común...". Sobre las modificaciones introducidas por la Ley 42/1994, BANDERA GALLEG0, J.C., "El procedimiento de gestión recaudatoria de la Seguridad Social tras la Ley 42/1994", RL, nº 7, 8 de abril de 1995, págs. 53 A 61; CARBAJAL GARCÍA, P., "Los descubiertos de cuotas a la Seguridad Social y la función liquidatoria de la Inspección de Trabajo. (Las reformas introducidas por la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, y normas posteriores)", Temas Laborales, Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social, nº 42/1997, págs. 121 y ss.; MARTÍNEZ LUCAS, J.A., "Modificaciones en el procedimiento recaudatorio de la Seguridad Social producidos por la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social", RL, nº 18, 23 de septiembre de 1995, págs. 9 y ss.

Es de destacar que en este punto, la normativa recaudatoria de la Seguridad Social se distancia de la recaudación tributaria, pues "los actos de gestión recaudatoria – tributarios – podrán ser objeto de recurso de reposición o reclamación en vía económico-administrativa de acuerdo con las normas reguladoras de las reclamaciones económico-administrativas" (artículo 177.1 del RGR).

⁸⁴ Téngase en cuenta que la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la LRJAP y PAC, ha introducido de nuevo el recurso potestativo de reposición previo a la vía jurisdiccional contencioso-administrativa. Su regulación se contiene en los artículos 116 y 117 de la LRJAP y PAC, y serán de aplicación también a los supuestos de impugnación de actos de gestión recaudatoria de la Seguridad Social, como consecuencia de la remisión que hace el RGRSS (artículo 183) a la LRJAP y PAC.

⁸⁵ Remitimos a lo expuesto sobre el particular en el apartado segundo sobre "Clases de títulos ejecutivos".

⁸⁶ Véase el artículo 65 de la Orden de 26 de mayo de 1999 de desarrollo del RGRSS.

⁸⁷ El artículo 95 del RGRSS, sobre la recaudación del importe de sanciones, sí se prevé la posible intervención de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social al establecer que "las resoluciones en vía administrativa que impongan sanciones económicas por infracciones de las normas de Seguridad Social, se practique o no simultáneamente acta de liquidación por los mismos hechos, se comunicarán a la TGSS, la cual, en caso de impago en el plazo fijado en la notificación de la resolución recaída en el procedimiento sancionador, instará su pago de los sujetos responsables mediante la correspondiente

3.1.2.c Requisitos.

La *reclamación de deuda* deberá recoger, al menos, los datos que identifiquen “al responsable del pago, naturaleza y elementos determinantes de la cuantía de la deuda liquidada, así como plazo, lugar y forma en que deba procederse a su pago. Además, expresará las consecuencias directas del incumplimiento y el recurso que contra la misma proceda, órgano ante el que debe formularse y plazo y demás requisitos para interponerlo” (artículo 103.1.b del RGRSS).

Sobre la rectificación de oficio de los errores materiales o aritméticos de las *reclamaciones de deuda*, es de aplicación lo dispuesto en el artículo 65.3 de la Orden de 26 de mayo de 1999 (podrán ser subsanados de oficio en cualquier momento, sin necesidad de expedir nuevo documento administrativo, continuando el procedimiento recaudatorio frente al sujeto deudor desde el trámite en que se encontrara al detectarse el error).

3.1.2.d Notificación y plazos para su pago.

También para las deudas distintas de las cuotas, el artículo 105.1 del RGRSS – pues es regla común para todas las *reclamaciones de deudas* –, dispone que éstas se notifiquen por la TGSS a los sujetos deudores “mediante oficio, carta, telegrama o cualquier otro medio, en los términos y condiciones establecidos en los artículos 58 a 61 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y con el alcance que en los mismos se determina”.

En cuanto al pago, se dispone que las *reclamaciones de deuda* cuyo objeto esté constituido por recursos distintos a cuotas, conceptos de recaudación conjunta y recargos sobre unas y otros deberán ser hechas efectivas en el respectivo plazo reglamentario que señalan para cada recurso los artículos 87 a 104 del RGRSS (artículo 105.2.2º del RGRSS).

La regla general del artículo 103 indica que cuando el plazo reglamentario no este previsto expresamente será el fijado en el artículo 67.2 del RGRSS, es decir, se considerará que finaliza el último día hábil del mes siguiente al de la notificación de la *reclamación de deuda* de que se trate.

3.1.2.e Efectos de su impugnación.

Son de aplicación las reglas expuestas para los efectos de la impugnación de las *reclamaciones de deudas* por cuotas contenidas en los artículos 30.4 de la LGSS y 105 y 106 del RGRSS.

4.- ACTA DE LIQUIDACIÓN.

reclamación de deuda a los solos efectos recaudatorios y sin posibilidad de revisión de la sanción impuesta”.

“... Las *actas de liquidación* de cuotas elevadas a definitivas mediante acto administrativo, cuando... no hubieran sido impugnadas o, cuando habiéndolo sido, no se hubiese consignado o garantizado con aval suficiente su importe, así como las resoluciones administrativas... que originen..., una vez transcurridos los plazos fijados para su pago sin que fueren satisfechas... constituyen el título ejecutivo para seguir la vía administrativa de apremio por la TGSS y tendrán la misma fuerza ejecutiva que las sentencias judiciales para proceder contra los bienes y derechos del deudor” (artículo 107.3 del RGRSS y 33.3 de la LGSS).

Al igual que las *reclamaciones de deudas*, las *actas de liquidación* son documentos administrativos de reclamación de los débitos; su regulación se contiene dentro de la recaudación en período voluntario, en los artículos 31 de la LGSS y 84 a 86 y 105 y 106 del RGRSS.

Serán título ejecutivo para los débitos por cuotas a la Seguridad Social pero no para los demás en que el objeto del procedimiento recaudatorio sean recursos distintos. “Las *actas de liquidación* tienen como finalidad la determinación líquida de una deuda o descubierto en el pago de cuotas a la Seguridad Social y, consecuentemente, la exigencia de su cumplimiento. El *acta de liquidación* es un acto de imputación del descubierto”⁸⁸.

La cotización es el primero de los recursos de la Seguridad Social que se enumera en el artículo 4.1 del RGSS, y constituye la fuente de financiación más importante del Sistema⁸⁹. Dentro de las medidas administrativas que se arbitran para el control de las cotizaciones, se establece una dualidad de órganos para ejercerlo: la TGSS y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

La TGSS, desde su creación, ostenta la competencia general sobre “gestión y control de la cotización” y la recaudación de las cuotas y demás recursos de financiación de la Seguridad Social, según el artículo 1.1º.b) del Real Decreto 1314/1984, de 20 de junio, por el que se regulan la estructura y competencias de aquélla. En relación con los títulos ejecutivos del procedimiento recaudatorio, expide las *reclamaciones de deudas* en los términos expuestos.

La competencia de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social viene determinada en el artículo 78.2.a) de la LGSS, según el cual específicamente le corresponderá “la vigilancia en el cumplimiento de las obligaciones que derivan de la presente Ley y, en especial, de los fraudes y morosidad en el ingreso y recaudación de cuotas de la Seguridad Social”. La Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (LOITSS), señala que uno de sus cometidos será el “de vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas legales, reglamentarias y contenido normativo de los convenios colectivos, en el ámbito... del Sistema de Seguridad Social...”, y, concretamente, de normas en materia de cotización y recaudación de cuotas (artículo 3.1.3).

Se puede afirmar que ambos organismos, TGSS e Inspección de Trabajo y Seguridad Social, tienen como competencia la liquidación de cuotas al Sistema y la

⁸⁸ BLASCO SEGURA, B., “El procedimiento ejecutivo...”, ob. cit., pág. 183.

⁸⁹ MONTOLYA MERGAR, A. (Coordinador), “Curso de Seguridad Social”, Madrid, 1998, pág. 287, señala que “las cotizaciones en el Régimen General de la Seguridad Social, que proceden de los empresarios y de los trabajadores o asimilados incluidos en su ámbito de protección (artículo 97 LGSS), constituyen la fuente de financiación más importante del Sistema. Así se pone de manifiesto en la participación prevista de este recurso en la financiación de la Seguridad Social para el año 1998, que alcanza el 65,4 por ciento de su presupuesto (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales)”.

comprobación de los datos declarados previamente u obtenidos por una labor investigadora.

Desde el ámbito de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, se considera que la actividad de la TGSS debe ser de mera gestión de control y liquidación de cotizaciones en base a los datos que obran en la misma, consecuencia de una labor de mera comprobación de los mismos pero no investigadora, pues para esta aquélla devendría incompetente.

LAIN DOMINGUEZ emite su juicio considerando que el Ordenamiento de la Seguridad Social adolece de ausencia de una expresa regulación normativa dentro del procedimiento de gestión en la liquidación de cuotas a la Seguridad Social, de una distinción específica de la liquidación a efectuar por el órgano de gestión (TGSS) mediante una actividad administrativa de gestión (comprobación de datos declarados por los sujetos responsables) y de la liquidación a efectuar por el órgano de inspección (Inspección de Trabajo y Seguridad Social) mediante una actividad administrativa de inspección (comprobación de datos no declarados por los sujetos responsables), así como de atribución formal a la TGSS y a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de dichas actividades, lo que constituye un problema de coordinación en la liquidación de las cotizaciones. La diferenciación de ambas actividades – gestión e inspección – no está contemplada en el ámbito de la Seguridad Social, cosa que sí sucede en el tributario, lo que propicia la confusión de ver realizadas actividades materiales de gestión e inspección simultáneamente por la TGSS y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social⁹⁰.

Según este autor, esta situación genera inseguridad jurídica, duplicidad de actuaciones y disfunciones en la acción administrativa; y señala “la necesidad de que el legislador delimite nítida y expresamente, dentro del procedimiento de gestión de las liquidaciones de las cotizaciones a la Seguridad Social, los supuestos en que dicha liquidación deba hacerse con una acción administrativa de mera comprobación de los datos declarados (gestión) y aquellos en que la liquidación requiera una acción administrativa de investigación (inspección); delimitados ambos campos y la titularidad de cada uno de ellos, a la TGSS (la gestión) y a la Inspección de Trabajo (la inspección), desaparecerán o al menos tendrán menos presencia, la descoordinación entre ambos órganos de control, las duplicidades en las actuaciones administrativas, la gestión liquidatoria será más eficaz, la lucha contra el fraude más consistente y la seguridad jurídica de los sujetos responsables se habrá consolidado sucediendo que mientras tales deficiencias no sean corregidas los citados problemas estarán presentes en la liquidación de las cuotas a la Seguridad Social”⁹¹.

⁹⁰ LAIN DOMINGUEZ, A., “La Inspección de Trabajo y Seguridad Social: actuaciones en materia de Seguridad Social”, en VAZQUEZ GONZALEZ, I., “La Inspección de...”, ob. cit., pág. 272. Señala la distinción entre comprobación e investigación, MARTÍNEZ AZUAR, J.A., “Los procedimientos de gestión. Régimen Fiscal de las cotizaciones a la Seguridad Social”, Madrid, 1997, págs. 284 a 287, según el cual, la diferencia entre comprobación e investigación es clara, en la medida que aquélla está destinada a verificar los datos y situaciones aportados por el sujeto en su declaración y ésta, la investigación, se dirige a detectar aquellos hechos imponderables o circunstancias relacionadas con ellos no declarados por el sujeto.

⁹¹ LAIN DOMINGUEZ, A., “La Inspección de Trabajo y Seguridad Social: actuaciones en materia de Seguridad Social”, en VAZQUEZ GONZALEZ, I., “La Inspección de...”, ob. cit., pág. 273 a 276. Expone que constituye situación de inseguridad jurídica para el sujeto responsable que la TGSS, en caso de emisión de reclamaciones de deuda en los supuestos de descubiertos en los que no se hayan presentado los documentos del cotización, utilice el criterio de la estimación de la deuda por bases medias de grupo de cotización que señala el artículo 32 de la LGSS, pues cabe la posibilidad de que se de un enriquecimiento injusto para dicho organismo cuando lo reclamado sea superior a lo debido realmente o, en el caso contrario, se generen costes innecesarios para la TGSS. También constituiría situación de inseguridad jurídica para el sujeto responsable por derivación de responsabilidad, al expedir la TGSS las reclamaciones de deuda en muchas ocasiones con deudas calculadas por estimación, no respondiendo a la realidad.

“La actuación investigadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social tiene relevancia singular en materia de Seguridad Social...”, será una actividad <<de control>> de la aplicación de la legalidad y también <<de investigación>>, pues “la actividad de inspección se corresponde en general con una función o actividad pública orientada a investigar y conocer la realidad, adoptando de tal conocimiento unas determinadas consecuencias... Es una función instrumental de la Administración, que se orienta a procurarse datos para su actuación, y poder contar con los elementos necesarios para el cumplimiento de determinadas funciones”⁹².

La Inspección de Trabajo y Seguridad Social ejerce su competencia, en relación con el incumplimiento de las obligaciones de ingreso de las cotizaciones y su recaudación, a través de: [1] *propuestas de liquidación*, [2] *actas de liquidación* y [3] *requerimientos* (artículo 29 de RGISIOS⁹³).

De ellas, las *actas de liquidación* son las únicas que tienen la naturaleza de título ejecutivo en el procedimiento recaudatorio de la Seguridad Social. Por ello, se examinan en primer lugar, sin perjuicio de analizar luego, como apunte complementario, las *propuestas de liquidación* y los *requerimientos*.

4.1 Actas de Liquidación.

“Esta clase de actas constituye una de las posibles vías iniciadoras del procedimiento administrativo de recaudación de deudas a la Seguridad Social. Más en concreto, las *actas de liquidación* son documentos emitidos por la Inspección de Trabajo para requerir el ingreso voluntario de las cuotas en los casos en que el empresario no ha efectuado el pago en el plazo reglamentario, con lo que, de este modo, además del débito inicial, se reclama también el correspondiente recargo de mora. En relación con estas actas, la primera idea a destacar es que, a diferencia de las actas de infracción, la liquidación de cuotas constituye una figura ajena al derecho sancionador...”⁹⁴.

Se definen las *actas de liquidación* por la doctrina como “el documento en el que se materializa una actividad administrativa de comprobación e investigación llevada a cabo por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social con la que ésta inicia, en los supuestos legalmente establecidos, un procedimiento administrativo de *reclamación de deudas* por cuotas a la Seguridad Social proponiendo una liquidación al sujeto responsable”. “Y su naturaleza jurídica es la de ser un acto administrativo de

Afirma que también se provocaría indefensión en determinados casos, como en el supuesto en que se encuentran los trabajadores afectados al no ser obligatoria (como sí lo es en las *actas de liquidación*) la notificación a los mismos de la reclamación de deuda, con lo que no les consta las bases de cotización de aquéllas.

La posible duplicidad de actuaciones administrativas traería costes innecesarios de gestión y disfunciones en la acción administrativa de la TGSS y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

⁹² GONZÁLEZ BIEDMA, E., “La Inspección de Trabajo y el control de la aplicación de la norma laboral”, Pamplona, 1999, pág. 38.

⁹³ Según este artículo “La Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en relación con las deudas por cuotas a la Seguridad Social y conceptos de ingreso conjunto con éstas, podrá formular *propuestas de liquidación*, *actas de liquidación* y *requerimientos* en los supuestos y con alcance que se establece en este capítulo”.

Por Resolución de 23 de junio de 1998, de la Subsecretaría de Trabajo y Asuntos Sociales se aprueban los modelos de actas y propuestas de liquidación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

⁹⁴ GARCÍA RUBIO, M.A., “La Inspección de...”, ob. cit., 457.

trámite del específico procedimiento de liquidación de cuotas a la Seguridad Social (Fundamento Jurídico Segundo de la STS de 21-10-1997 [RJ 7055])⁹⁵.

Desde otra perspectiva, se definen como “documento formal en que se constata formalmente que un determinado sujeto está trabajando en un determinado lugar, afirmando que existe una obligación de afiliación, alta o cotización a la Seguridad Social, inherente a la realización de tal trabajo, y que las mismas se han incumplido”⁹⁶.

Se dice de las actas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que tienen una doble caracterización jurídica; “mientras que, de una parte, las actas inspectoras se configuran como auténticos documentos probatorios que hacen fe de los hechos plasmados por los órganos inspectores, de otra parte, además, las actas actúan como verdaderos actos administrativos que impulsan y participan en sus respectivos procedimientos – sancionatorios o liquidatorios –”⁹⁷.

Transcurridos los plazos concedidos para su pago sin ser satisfechas, estos <<actos administrativos de trámite>> de reclamación de las deudas por cuotas se convierten automáticamente en título ejecutivo del procedimiento recaudatorio.

De las afirmaciones anteriores, son de destacar las dos siguientes notas de las *actas de liquidación*:

a) El sujeto que las expide es la Inspección de Trabajo y la Seguridad Social⁹⁸.

“Las *actas de liquidación* de cuotas se extenderán por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social...” (artículo 31.1 de la LGSS). Estos documentos, que inicialmente son reclamaciones administrativas de las deudas y después se convierten en títulos ejecutivos en el procedimiento de recaudación de la Seguridad Social, son generados por organismo diferente de la TGSS, única titular

⁹⁵ LAIN DOMINGUEZ, A., “La Inspección de Trabajo y Seguridad Social: actuaciones en materia de Seguridad Social”, en VAZQUEZ GONZALEZ, I., “La Inspección de...”, ob. cit., págs. 233 y 234. También CARBAJAL GARCÍA, P., “Los descubiertos de cuotas a la Seguridad Social y la función liquidadora...”, ob. cit., pág. 122, define las *actas de liquidación* como “documentos públicos expedidos por la Inspección de Trabajo, consecuencia de la actividad de investigación y comprobación de sus funcionarios, en los que se efectúa una propuesta liquidadora de cuotas de la Seguridad Social, al sujeto responsable de las mismas”.

⁹⁶ GONZÁLEZ BIEDMA, E., “La Inspección de...”, ob. cit., pág. 308.

⁹⁷ GARCÍA RUBIO, M.A., “La Inspección de...”, ob. cit., pág. 417. Sobre ambas facetas de la Inspección, PÉREZ-ESPINOSA SÁNCHEZ, F., “Las infracciones laborales y la Inspección de Trabajo”, Madrid, 1977.

⁹⁸ Se regula en la LOITSS, Ley 42/1997, de 14 de noviembre; el ROFITSS, Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero, y el RGISIOS, Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo.

En general, sobre la misma, SALA FRANCO, T., “La Inspección de Trabajo en la España actual: situación y perspectivas”, ponencia presentada en III Jornadas Técnicas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1994, Información y Documentación para la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, MTSS, nº 2, 1994; BENEYTO CALABUIG, D., “La Inspección de Trabajo: Funciones y facultades. Procedimiento de actuación, actas y recursos”, Valencia, 1998; VAZQUEZ MATEO, F., “Reflexiones en torno a la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, de Ordenación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social”, La Ley, 27 de enero de 1998; ALONSO OLEA, M. y CASAS BAAMONDE, M.E., “Derecho del Trabajo”, Madrid, 1998, págs. 1046 y ss.; GARCÍA RUBIO, M.A., “La Inspección de...”, ob. cit.; VAZQUEZ GONZALEZ, I., “La Inspección de...”, ob. cit.; GONZÁLEZ BIEDMA, E., “La Inspección de Trabajo y el control de la aplicación de la norma laboral”, Pamplona, 1999.

Sobre la aparición histórica de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, SAN MIGUEL ARRIBAS, L., “La Inspección de Trabajo”, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1952; PEREZ ESPINOSA SÁNCHEZ, F., “Las infracciones laborales y la Inspección de Trabajo”, Madrid, 1977; OIT, “La inspección de trabajo. Manual de educación obrera”, Ginebra, 1986; LÓPEZ PARADA, R.A., SUQUÍA ARETA, J., VELÁZQUEZ FERNÁNDEZ, M., “Cómo es y cómo actúa la Inspección de Trabajo”, Bilbao, 1991; SALA FRANCO, T., “La Inspección de Trabajo en la España actual: situación y perspectivas”, presentada a las III Jornadas Técnicas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1994, Información y Documentación para la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, MTSS, nº 2/1994.

de la función recaudatoria. No obstante, no se rompe la unidad de atribución de esta función, pues los importes que figuren en las *actas de liquidación* serán recaudados por la TGSS de conformidad con las normas recaudatorias del Sistema (artículo 82 de la Orden de 26 de mayo de 1999).

La Inspección de Trabajo y Seguridad Social ostenta la competencia general de inspección de la Seguridad Social, y, en especial, la de vigilancia en el cumplimiento de las obligaciones que impone la ley y de los fraudes y morosidad en el ingreso y recaudación de cuotas (artículos 5.1.d y 78.2.a de la LGSS).

De esta función inspectora deriva su legitimidad para expedir las *actas de liquidación*, pues estos documentos necesitan de una previa labor de investigación que procure los datos precisos para efectuar las liquidaciones de cuotas en los supuestos en que procede su expedición.

La relación que une a ambos organismos, TGSS e Inspección de Trabajo y Seguridad Social, es la de mutua colaboración, pues “los servicios de la Seguridad Social prestarán su colaboración a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en orden a la vigilancia que ésta tiene atribuida respecto al cumplimiento de las obligaciones de empresarios y trabajadores...” (artículo 79 de la LGSS), y, a su vez, “la Inspección de Trabajo y Seguridad Social prestará su colaboración y apoyo a las... entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, a las que facilitará las informaciones que requieran como necesarias para su función, siempre que se garantice el deber de confidencialidad si procediese” (artículo 10.1 de la LOITSS).

b) Tienen carácter liquidatorio y no sancionatorio.

La actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social al expedir las *actas de liquidación* es, como su nombre indica, liquidatoria; se desliga del ámbito sancionador para erigirse en impulsora del procedimiento administrativo recaudatorio⁹⁹.

Como se ha señalado, “las actas inspectoras constituyen documentos en que los órganos de la Inspección plasman los hechos comprobados durante su investigación, pudiendo consistir tales hechos bien en un incumplimiento normativo que posibilita la apertura del procedimiento sancionador – *actas de infracción* – o bien en un descubierto de cotización a la Seguridad Social que pone en marcha el procedimiento de liquidación y recaudación de cuotas – *actas de liquidación* –”¹⁰⁰.

⁹⁹ Puede consultarse, CARBAJAL GARCÍA, P., “Los descubiertos de cuotas a la Seguridad Social y la función liquidatoria de la Inspección de Trabajo. (Las reformas introducidas por la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, y normas posteriores)”, Temas Laborales, Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social, nº 42, Sevilla, 1997, págs. 121 y ss. En el ámbito fiscal, FERREIRO LAPATZA, J.J., “Las funciones liquidadoras de la Inspección de Tributos”, REDF, nº 11, 1976.

¹⁰⁰ GARCÍA RUBIO, M.A., “La Inspección de...”, ob. cit., 407. Señala que las actas de infracción y liquidación son las únicas que en la actualidad se hallan reconocidas en la legislación vigente, lo que contrasta con la clasificación tradicionalmente admitida en nuestro ordenamiento que distinguía cuatro clases distintas (actas de advertencia, de infracción, de obstrucción y de liquidación). La desaparición de las actas de advertencia y de obstrucción arranca del artículo 53.2 de la LISOS de 1988, introducido en el año 1991, en el que únicamente se hace alusión a las actas de infracción y de liquidación.

Sobre las actas de la Inspección en general, LLUIS Y NAVAS, J., “Las actas de la Inspección de Trabajo”, Barcelona, 1961; PENDÁS DÍAZ, B., “Las actas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social”, DL, nº 33, 1991; ARRIETA MARTÍNEZ DE PISÓN, J., “Las actas de la inspección de los tributos”, Madrid, 1994; DURÉNDEZ SÁEZ, I., “Actas de controladores y actas de la Inspección de Trabajo”, REDT, nº 67, 1994; GÁMEZ OREA, M., “Sanciones del orden social y *actas de liquidación* de cuotas de Seguridad Social”, Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social, nº 42, Sevilla, 1997; ALONSO OLEA, M. y CASAS BAAMONDE, M.E., “Derecho del Trabajo”, Madrid, 1998, págs. 1066 y ss.; MARTÍ GARCÍA,

Las *actas de liquidación* son, por tanto, instrumentos recaudatorios que tienden al restablecimiento del perjuicio económico ocasionado a la Administración acreedora por el descubierto existente con la Seguridad Social. La liquidación implica el resarcimiento de la deuda no satisfecha. Lejos, pues, se sitúa de los principios que inspiran el derecho sancionador, tendente al resarcimiento punitivo – o cumplimiento de sanción - por la infracción de determinadas obligaciones que se tipifican como ilícitos.

No obstante, los mismos hechos pueden constituir a la vez una infracción y un descubierto a la Seguridad Social, motivando la expedición de *acta de liquidación* y de *acta de infracción* que se “practicarán simultáneamente por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social” (artículo 31.5 del a LGSS).

Como ya se precisó anteriormente, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social actúa en la expedición de *actas de liquidación* como órgano liquidador del Sistema en idéntico sentido que la TGSS.

4.1.1 Procedencia.

La expedición de *actas de liquidación* procede en los supuestos de deudas por cuotas que enumera el artículo 31.1 de la LGSS, en la redacción dada al mismo por la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, con las modificaciones introducidas por la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, ambas de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, y la LOITSS. En relación con las modificaciones introducidas por esta última en materia de Seguridad Social, se advierte “cómo la Ley 42/1997 aprovecha su texto para mostrar <<arrepentimientos>> profundos sobre el contenido de ciertos preceptos recogidos en normas diversas”¹⁰¹.

Se extienden *actas de liquidación* en las deudas por cuotas originadas por:

- a) Falta de afiliación o de alta de trabajadores en cualquiera de los Regímenes del Sistema de la Seguridad Social.
- b) Diferencias de cotización por trabajadores dados de alta, cuando dichas diferencias no resulten directamente de los documentos de cotización presentados dentro o fuera del plazo reglamentario.
- c) Derivación de la responsabilidad del sujeto obligado al pago, cualquiera que sea su causa y Régimen de la Seguridad Social aplicable. En los supuestos de responsabilidad solidaria, la Inspección podrá extender acta a todos los sujetos responsables o alguno de ellos.

La modificación efectuada por la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, reduce los supuestos en los que procede la extensión de *actas de liquidación* a tres, suponiendo un recorte de atribución en unos casos y una ampliación en otro. El mismo contenido se plasma en el artículo 31 del RGISIOS.

Por lo que se refiere a la limitación de los descubiertos en que proceden las *actas de liquidación*, en primer lugar, se debe precisar que ninguna modificación se ha

A., “Los Controladores Laborales y el valor de las Actas de la Inspección de Trabajo: la jurisprudencia y la nueva Ley 42/1997, de 15 de noviembre”, RMTAS, nº 9, 1998.

¹⁰¹ VAZQUEZ MATEO, F., “Reflexiones en torno a la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, de Ordenación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social”, La Ley, 27 de enero de 1998, pág. 3.

operado en el caso de falta de afiliación o alta, de tradicional atribución a la Inspección de Trabajo en tanto que son supuestos de trabajo sumergido.

En segundo lugar, el artículo 31.1.b) de la LGSS limita su ámbito a las diferencias de cotización por trabajadores dados de alta cuando dichas diferencias no se desprendan de los documentos de cotización, hayan sido o no presentados dentro del plazo reglamentario. La importante modificación introducida radica en que, con anterioridad, cabía la expedición de las *actas de liquidación* cuando los descubiertos no eran deducibles de los documentos presentados dentro del plazo, y <<en todo caso>>, cuando las diferencias afectaban a documentos presentados fuera del plazo reglamentario. La supresión en la actual redacción del precepto de la expresión <<en todo caso>> lleva a la doctrina a afirmar que “hay que interpretar que, según la nueva Ley, las *actas de liquidación* ya no serán aptas para formalizar las diferencias de cotización que sean deducibles de los documentos aportados, aunque éstos se hayan presentado fuera de plazo”¹⁰². Su reclamación efectuará entonces por la TGSS a través de *reclamación de deudas*.

Se consideran incluidas en el apartado b) del artículo 31.1 de la LGSS las diferencias de cotización por errores de hecho o de derecho y por compensaciones y deducciones improcedentes, respecto de trabajadores dados de alta, que no resulten directamente de los documentos de cotización presentados dentro o fuera del plazo reglamentario (artículo 81.2 de la Orden de 26 de mayo de 1999).

En tercer lugar, se amplía la extensión de *actas de liquidación* al supuesto de derivación de responsabilidad del sujeto obligado al pago, cualquiera que sea su causa y Régimen de la Seguridad Social (artículo 31.1.c) de la LGSS). Como no se especifica en qué casos de derivación de responsabilidad procede, se ha de poner este precepto en relación con el artículo 30.1.e) de la LGSS, de cuyo cotejo se obtiene que las *actas de liquidación* sólo procederán cuando no se pueda determinar de los datos obrantes en la TGSS el sujeto responsable, la cuantía de la deuda y los trabajadores afectados¹⁰³. Cuando se compruebe la concurrencia de presuntos responsables solidarios, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social podrá extender *acta de liquidación* a todos los sujetos responsables o a alguno de ellos, que se tramitarán en el mismo expediente (artículo 31.1.c) de la LGSS).

De la actual redacción del artículo 33.1 de la LGSS conforme a lo dispuesto por la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, se afirma que “parece evidente que, a través de un cierto retorno a la situación anterior a 1994, el nuevo texto dado por la LMFAOS-97 lleva a cabo una considerable reducción de los supuestos que actualmente pueden ser formalizados por *actas de liquidación*... Con ello, pues, lo que parece perseguirse es eliminar la actuación inspectora de los meros casos de morosidad para, de este modo, dejarla reducida bien a las situaciones de fraude – falta de alta y cotización – o bien a los supuestos en que los datos obrantes en la Tesorería no permiten efectuar la liquidación y, en consecuencia, resulta precisa la previa investigación de la Inspección – diferencias no resultantes de los documentos presentados –”¹⁰⁴.

Se matiza que “en nuestro ordenamiento jurídico no es correcto hablar en plural de <<actas>> de *liquidación* ya que solo existe, jurídicamente hablando, un único tipo

¹⁰² GARCÍA RUBIO, M.A., “La Inspección de...”, ob. cit., 465. Recuérdese que esto mismo se ha mencionado en el análisis de las *reclamaciones de deudas*.

¹⁰³ Este es el parecer de GARCÍA RUBIO, M.A., “La Inspección de...”, ob. cit., 465.

¹⁰⁴ GARCÍA RUBIO, M.A., “La Inspección de...”, ob. cit., 466.

de acta la de liquidación provisional de deudas por cuotas a la Seguridad Social, que puede extenderse por tres tipos de causas”¹⁰⁵.

Atendiendo a otro tipo de consideraciones, en el caso de la falta de afiliación y alta de los trabajadores de los distintos Regímenes del Sistema, a que se refiere el artículo 31.1.a) de la LGSS, se precisará previamente de un pronunciamiento sobre la existencia de una relación laboral que implique para el empresario las obligaciones citadas para con los trabajadores. Tanto la afiliación, como las altas, bajas y variaciones de datos en la Seguridad Social, podrán realizarse de oficio por la TGSS “cuando, a raíz de las actuaciones de los Servicios de Inspección o por cualquier otro procedimiento, se compruebe la inobservancia de dichas obligaciones” (artículo 13.4 de la LGSS).

El juicio sobre la naturaleza laboral de la relación que une a un empresario con un trabajador no solo es previo, sino que, en última instancia, escapa del ámbito de inspección y comprobación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para situarse de lleno en la Jurisdicción Social.

Contrasta con esta idea la inexistencia en el RGISIOS, en la regulación de la tramitación de expedientes liquidatorios por deudas a la Seguridad Social (artículos 29 a 36), de un procedimiento de oficio iniciado por comunicación de la autoridad laboral ante el Orden Jurisdiccional Laboral como sí existe en el seno del procedimiento sancionador (artículo 19). En este último caso, cuando el acta de infracción haya sido impugnada por el sujeto que se declara responsable con base en argumentos y pruebas que razonablemente puedan desvirtuar la naturaleza jurídica de la relación que se contempla en dicho acta, el Inspector de Trabajo y Seguridad Social podrá proponer que se formalice demanda de oficio ante la Jurisdicción Social que, de formalizarse, suspenderá la práctica del acta con notificación al interesado. Según el resultado de la sentencia firme, que se comunicará a la Inspección, se continuará o no el expediente administrativo¹⁰⁶.

No obstante, pese a no existir esta posibilidad en los expedientes liquidatorios de cuotas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, sí estará presente en las actas de infracción que se practiquen por los mismos hechos, pues, será infracción grave “no solicitar, en tiempo y forma, la afiliación inicial o el alta de los trabajadores

¹⁰⁵ LAIN DOMINGUEZ, A., “La Inspección de Trabajo y Seguridad Social: actuaciones en materia de Seguridad Social”, en VAZQUEZ GONZALEZ, I., “La Inspección de...”, ob. cit., pág. 234.

A diferencia del anterior, otros autores sí clasifican las *actas de liquidación*, CARBAJAL GARCÍA, P., “Los descubiertos de cuotas...”, ob. cit., págs. 133 y 134 y ss. Señala que “a diferencia de lo que sucede en el ámbito tributario, en materia de Seguridad Social no existe una regulación específica, y, menos aún, una sistematización legal de las distintas clases de *actas de liquidación*. La razón es sencilla, las actas de Seguridad Social tienen el mismo régimen jurídico, sea cual fuere el origen y la forma de determinación del descubierto... Se puede ofrecer una mínima catalogación de las *actas de liquidación* teniendo en cuenta los siguientes criterios...”. Propone la siguiente:

- A) Según la naturaleza del descubierto, las actas pueden ser: [1] Actas de liquidación por descubierto total. [2] Actas de liquidación por diferencias de cotización.
- B) Por la posición del sujeto responsable frente a la liquidación practicada: [1] Actas de conformidad y de disconformidad.
- C) Según el método de cálculo utilizado para obtener la base de cotización: por la remuneración total, por la base de cotización media, etc.”.

La enumeración no se transcribe literalmente, pues se refiere al catálogo de actas existente con anterioridad a la modificación operada por la Ley 66/1997, de 30 de diciembre.

¹⁰⁶ El artículo 19.1 del RGISIOS señala que “cuando el acta de infracción haya sido impugnada por el sujeto responsable con base en argumentos y pruebas que razonablemente puedan desvirtuar la naturaleza jurídica de la relación objeto de la propuesta inspectora, el Inspector de Trabajo y Seguridad Social podrá proponer al respectivo Jefe de la Inspección Provincial o el órgano competente de la Comunidad Autónoma que se formalice demanda de oficio ante la Jurisdicción de lo Social que, de formalizarse, motivará la suspensión de la práctica del acta con notificación al interesado”.

que ingresen a su servicio, considerándose una infracción por cada uno de los trabajadores afectados” (artículo 22.2 de la LISOS), y ambas actas, de liquidación e infracción, se practicarán simultáneamente (artículo 31.5 de la LGSS).

Por último, cabe señalar que el artículo 84.2 del RGRSS, sobre *actas de liquidación*, reitera innecesariamente que no procederá su expedición “cuando se trate de deudas por las cuotas fijas a que se refiere el párrafo d) del artículo 80 de este Reglamento” (cuotas fijas del Régimen Especial Agrario y del Régimen Especial de Trabajadores del Mar, las de convenio especial, de Seguro Escolar y cualesquiera otras establecidas o por establecer), porque, en este caso, lo que procede es la expedición de *reclamación de deudas* por la TGSS.

4.1.2 Requerimiento previo.

En los supuestos en los que procede la extensión de *actas de liquidación* (enumerados en el artículo 31.1 de la LGSS), “la Inspección de Trabajo y Seguridad Social podrá formular requerimiento a los sujetos obligados al pago de cuotas adeudadas por cualquier causa, con señalamiento de plazo para justificar su ingreso, y procederá a extender *acta de liquidación* si se incumple dicho requerimiento” (artículo 31.1, segundo párrafo, de la LGSS)¹⁰⁷. Este tipo de requerimiento ha sido introducido por la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas administrativas, fiscales y del orden social, en el citado artículo 31 de la LGSS¹⁰⁸.

Del tenor literal de dicho precepto resulta que la extensión de las *actas de liquidación* no se realiza de manera automática sino que la Inspección puede efectuar un requerimiento de pago a los sujetos obligados al pago de las cuotas (la Inspección “podrá”). El *acta de liquidación* se expide entonces cuando dicho requerimiento no sea atendido en el plazo que se conceda para el pago.

“El pago de las cuotas a que se refiera el requerimiento se efectuará a nombre de la TGSS, debiendo el sujeto responsable utilizar los documentos o, en su caso, el sistema de remisión electrónica de las liquidaciones de cuotas y justificar el cumplimiento del requerimiento ante la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que lo hubiere expedido en el plazo que la misma señale” (artículo 85.2 del RGRSS).

¹⁰⁷ LAIN DOMINGUEZ, A., “La Inspección de Trabajo y Seguridad Social: actuaciones en materia de Seguridad Social”, en VAZQUEZ GONZALEZ, I., “La Inspección de...”, ob. cit., pág. 223, sostiene que la figura del requerimiento tan solo es posible en el supuesto del apartado c) del artículo 31.1 de la LGSS, esto es, en la extensión de *actas de liquidación* por derivación de responsabilidad del sujeto obligado al pago.

Una lectura del precepto no permite tal afirmación, pues el artículo 31.1 de la LGSS enumera los tres supuestos, a), b) y c), y, tras ellos, en párrafo aparte, señala que “en tales casos, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social podrá formular requerimiento...”. De la redacción del mismo, ha de concluirse forzosamente que la posibilidad del requerimiento es factible en los tres supuestos enumerados y no sólo en el c). Además, el artículo 35 del RGISIOS prevé que el requerimiento previo – a la extensión de un acta de liquidación – pueda formularse cuando la Inspección compruebe la existencia de deudas por cuotas o conceptos asimilados.

¹⁰⁸ LAIN DOMINGUEZ, A., “La Inspección de Trabajo y Seguridad Social: actuaciones en materia de Seguridad Social”, en VAZQUEZ GONZALEZ, I., “La Inspección de...”, ob. cit., pág. 223, señala que el requerimiento como medio específico y concreto de control de las cotizaciones a la Seguridad Social de este modo regulado constituye una novedad competencial para la Inspección. El Decreto 1860/1975, de 10 de julio, que regulaba el Procedimiento Laboral Especial en materia de Sanciones por Infracciones de Leyes Sociales y de Liquidaciones de cuotas de la Seguridad Social, contemplaba como competencia de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social la de formular <<requerimientos de pago de cuotas>> a los sujetos responsables si bien tales requerimientos eran un medio de control de las cotizaciones a la Seguridad Social que operaban en supuestos distintos a los de las *actas de liquidación*, a las que complementaban, con la misma naturaleza que el control, a través de reclamaciones de deuda, que efectúa actualmente la TGSS al no disponer en aquellos momentos el Sistema de Seguridad Social de ningún medio de control de las cotizaciones al margen de la Inspección.

El desarrollo normativo de los requerimientos se efectúa por el artículo 35 del RGISIOS. “Con sus previsiones, este precepto reglamentario ha logrado subrayar la verdadera importancia que tal requerimiento tiene para los interesados, haciendo expresas unos efectos que el tenor del artículo 31.1 de la LGSS dejaba sin aclarar... el artículo 35 especifica que, cuando la Inspección emita un requerimiento de pago de cuotas, se abstendrá de iniciar no sólo el expediente liquidatorio, sino también el sancionador, procediendo únicamente a la extensión de las *actas de liquidación* y de infracción cuando se incumpla dicho requerimiento (apartados 1 y 3). En consecuencia, tras incorporarse esta precisión por el Reglamento, es obvio que la previa emisión del requerimiento sí resulta interesante para el deudor, por cuando que el abono de la deuda requerida le libra de pagar la sanción correspondiente a dicho débito”¹⁰⁹.

El artículo 35 también se ocupa de los requisitos formales y materiales de los requerimientos. Se podrán formular por medio de diligencia en el Libro de Visitas¹¹⁰, o mediante notificación de escrito ordinario. Su contenido incluirá los elementos sustanciales de la deuda, el plazo o plazos para su ingreso efectivo en la Seguridad Social y la obligación de justificación documental ante la Inspección de cada uno de los ingresos realizados en los plazos concedidos en el requerimiento.

4.1.3 Órgano competente para su expedición.

Las *actas de liquidación* de cuotas se extienden por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social [y son recaudadas por la TGSS, como se ha señalado anteriormente (artículos 31.1 de la LGSS y 81 de la Orden de 26 de mayo de 1999)]. Dentro de la Inspección, son órganos competentes para su expedición los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y los Subinspectores de Empleo y Seguridad Social.

La competencia de los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social es plena, finalizada la actuación comprobatoria, para “iniciar expedientes liquidatorios por débitos a la Seguridad Social y conceptos de recaudación conjunta, mediante la práctica de *actas de liquidación*” (artículo 7.4 de la LOITSS). Como se ha precisado, “esta potestad de extensión significa que son los propios Inspectores quienes, de forma libre y personal, deciden el levantamiento y la redacción del acta, sin que existan órganos que con posterioridad deban revisar la conformidad del documento antes de que éste sea notificado al sujeto responsable”¹¹¹.

El Inspector es libre en cuanto puede optar discrecionalmente por la medida preventiva del requerimiento previo en lugar del acta; y su competencia es plena

¹⁰⁹ GARCÍA RUBIO, M.A., “La Inspección de...”, ob. cit., págs. 467 y 468. Esta autora se cuestionaba, al amparo del contenido del artículo 31.1 de la LGSS, los beneficios que podía reportar al deudor el requerimiento previo de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, pues la previsión legal hacía intuir ciertos beneficios para los sujetos obligados pero no se alcanzaba a ver muy bien en qué podían consistir. De un lado, porque cuando se opta por requerir inicialmente al deudor, no parece que éste pueda quedar disculpado de pagar el recargo de mora; de otro, porque puede parecer más beneficiosa la figura del acta de liquidación al asegurar ésta una serie de derechos de defensa previos a la confirmación de la liquidación de los que se carecerían con un requerimiento. Sólo si se interpreta que esta posibilidad de extender requerimiento es simultáneamente aplicable tanto al descubierto de cotización constatado como al incumplimiento que tal deuda implica, entonces sí que la previsión del artículo 31.1 podía encontrar mayor sentido, debido a que la adopción de esta medida preventiva estaría impidiendo el levantamiento no sólo del acta de liquidación, sino también del acta de infracción.

La especificación de esto último en el artículo 35 del RGISIOS supone la aclaración a las dudas, pues la Inspección se debe abstener de iniciar tanto el expediente liquidatorio como el sancionatorio si opta por efectuar el requerimiento previo.

¹¹⁰ Regulado por Resolución de 18 de febrero de 1998.

¹¹¹ GARCÍA RUBIO, M.A., “La Inspección de...”, ob. cit., pág. 410.

porque la expedición de las *actas de liquidación* no debe ser *verificada* o *visada* por otro órgano.

Por su parte, la competencia de los Subinspectores de Empleo y Seguridad Social¹¹², en relación con la expedición de *actas de liquidación*, no goza de autonomía pese a que ha sido ampliada por la LOITSS. Es función de este cuerpo, la extensión de *actas de liquidación* en la forma en que se dispone para los Inspectores, pero habrán de ser visadas por éstos “en los supuestos de falta de afiliación, alta o cuando procedan diferencias de cotización a la Seguridad Social” (artículos 8.4 de la LOITSS y 32.4 del RGSIOS).

Se reitera esta necesidad de visado, en el artículo 27 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ROFITSS), aprobado por Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero, que señala que “los Subinspectores - de Empleo y Seguridad Social – están facultados para la adopción de las medidas a que se refieren el artículo 8 de este Reglamento. Las *actas de infracción* y las de *liquidación* de cuotas que procedan serán practicadas y firmadas por el Subinspector actuante, con el visado del Inspector de Trabajo y Seguridad Social cuando proceda”.

Debido a la nueva configuración de supuestos en los que se pueden extender *actas de liquidación*, según el artículo 31.1 de la LGSS en la redacción dada al mismo por la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, prácticamente todas las que se expidan por los Subinspectores de Empleo y Seguridad Social deberán ir visadas por el Inspector. El motivo radica en que la falta de afiliación, de alta o diferencias de cotización son los únicos ilícitos a los que la norma ha dejado reducida la extensión de *actas de liquidación*, siendo precisamente éstos casos en los que la LOITSS exige el visado del Inspector.

Otro factor a destacar es que no se toma en consideración la cuantía del descubierto de las cuotas para la procedencia o no del visado, pues éste procederá en las *actas de liquidación* “... con independencia de la cuantía resultante...” (artículo 8.4 in fine de la LOITSS).

En consecuencia, uno y otro factor obligan a concluir que, “tras las últimas innovaciones normativas habidas en materia de recaudación, prácticamente todas las *actas de liquidación* extendidas por los Subinspectores exigirán el posterior examen del Inspector de Trabajo, lo que, en definitiva, supone volver al criterio que hasta ahora había seguido nuestro ordenamiento respecto a la formalización de esta clase de actas por los anteriores Controladores”. De la normativa presente se deduce que “en adelante, el visado sobre las *actas de liquidación* habrá de exigirse con un carácter más absoluto que respecto a las *actas de infracción*”¹¹³.

¹¹² El cuerpo de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social es creado por la LOITSS y viene a sustituir al de Controladores Laborales como órgano de colaboración de los Inspectores de Trabajo. Sus competencias se regulan por la LOITSS y por el ROFITSS, siéndoles atribuidas funciones inspectoras de apoyo, gestión y colaboración con los Inspectores, estando bajo su dirección y supervisión.

Un estudio sobre el Cuerpo de Controladores Laborales antes y después de la LOITSS, MARTÍ GARCÍA, A., “Los Controladores Laborales y el valor de las Actas de la Inspección de Trabajo: la jurisprudencia y la nueva Ley 42/1997, de 15 de noviembre”, RTAS, nº 9, 1998, págs. 13 y ss.

¹¹³ GARCÍA RUBIO, M.A., “La Inspección de...”, ob. cit., pág. 415. Por lo que se refiere a la competencia de los Subinspectores de Empleo y Seguridad Social para la expedición de actas de infracción, este cuerpo podrá extenderlas pero habrán de ser visadas por el Inspector de Trabajo cuando superen el grado o cuantía señalados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a través de la Orden Ministerial de 12 de febrero de 1998 (artículos 8.4 de la LOITSS y 27 del ROFITSS). Esta Orden Ministerial desarrolla lo dispuesto en el artículo 8.4 de la LOITSS y señala que procederá el visado del Inspector en los casos en que el acta de infracción proponga una sanción superior a las 50.000 pesetas. A tenor de

Por último, se señala que también es competencia de los Subinspectores emitir propuestas de liquidación en los términos del artículo 30 de la LGSS, pero éstas no precisan del visado.

4.1.4 Requisitos.

La LGSS no regula los requisitos que han de reunir las *actas de liquidación*, remitiendo a los que se señalen reglamentariamente (“... las *actas de liquidación* extendidas con los requisitos reglamentariamente establecidos...”, según el artículo 31.3). Esta regulación reglamentaria se contiene en el artículo 32.1 del RGISIOS, a tenor del cual aquéllas contendrán los siguientes requisitos:

- a) Determinación del Régimen de Seguridad Social de aplicación¹¹⁴.
- b) Los datos de identificación del sujeto responsable: nombre y apellidos o razón social, domicilio, actividad, documento nacional de identidad o número de identificación fiscal, código de cuenta de cotización y, en su caso, número de identificación del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos. También, se indicará, cuando se compruebe la existencia de un presunto responsable solidario o subsidiario, esta circunstancia y la causa de su presunta responsabilidad, así como todos los datos indicados de este sujeto.
- c) Los hechos constatados, los elementos de convicción y los medios utilizados para su esclarecimiento y las disposiciones infringidas con expresión del precepto o preceptos vulnerados. Los hechos han de ser ampliamente descritos, no siendo admisibles las alegaciones genéricas¹¹⁵. Los así consignados gozarán de presunción de certeza, salvo prueba en contrario.

este umbral cuantitativo, solo se eximen del visado las actas de infracción extendidas por infracciones leves.

¹¹⁴ Recuérdese que en el caso de descubiertos por cuotas relativas a trabajadores dados de alta en los Regímenes Especiales de Trabajadores Autónomos y Empleados de Hogar y en el de deudas por cuotas fijas del Régimen Especial Agrario, Régimen Especial de Trabajadores del Mar y del Seguro Escolar, corresponde la expedición de *reclamación de deudas* y no acta de liquidación, según el artículo 30.1.d) de la LGSS.

¹¹⁵ Sobre cómo se deben consignar los hechos en las actas de la Inspección, SSTS 18 de noviembre de 1988, RJ 8749; 26 de marzo de 1990, RJ 2115; 29 de junio de 1990, RJ 5424; 14 de junio de 1993, RJ 4635; 27 de junio de 1995, RJ 5289; 16 de abril de 1996, RJ 3421 y 3422; 12 de julio de 1996, RJ 5976; 30 de septiembre de 1996, RJ 6808; 24 de junio de 1997, RJ 5307; 11 de julio de 1997, RJ 6215. Sobre, los medios de prueba, SSTS 15 de marzo de 1988, RJ 2232; 18 de noviembre de 1988, RJ 8749; 5 de diciembre de 1991, RJ 9026; 17 de febrero de 1997, RJ 1095. Sobre la omisión del precepto infringido, SSTS 17 de diciembre de 1987, RJ 9567; 15 de septiembre de 1992, RJ 6899.

LAIN DOMÍNGUEZ, A., “La Inspección de Trabajo y Seguridad Social: actuaciones en materia de Seguridad Social”, en VAZQUEZ GONZÁLEZ, I., “La Inspección de...”, ob. cit., pág. 257, señala, sobre la exigencia de hacer constar los hechos en las *actas de liquidación*, que se precisa una motivación más extensa de lo que supone una referencia sucinta de hechos. Afirma que “tal rigor probatorio se exige por mimetismo con el procedimiento sancionador... sin valorar que los expedientes liquidatorios no participan de la naturaleza punitiva de los sancionadores y que una exigencia de consignaciones de detalles probatorios improbables, en ocasiones, de obtener, por exhaustivos... supondrá la pérdida de recursos públicos por anulación de las actas debidas a infracciones de las garantías del procedimiento... Existe, a nuestro juicio, un error de concepto en el legislador, que transpone miméticamente las consideraciones de los tribunales para el procedimiento sancionador, sin efectuar las oportunas reflexiones en relación con el liquidador y ello es debido a que se antepone la figura del órgano, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, a la del procedimiento, sancionador o liquidador, a la hora de analizar los requisitos exigidos en las actuaciones administrativas cuando razones de eficacia administrativa precisarían lo contrario”.

- d) Los datos que se hayan tomado para calcular el débito: período de descubierto, relación nominal y grupo de cotización de los trabajadores afectados – o, en su caso, relaciones contenidas en las declaraciones oficiales formuladas por el presunto responsable, referencia suficientemente identificadora al contenido de tales declaraciones, o relaciones nominales y de datos facilitadas y suscritas por el sujeto responsable - bases y tipos de cotización aplicados y cuantos otros se puedan obtener o deducir.

En relación con las bases de cotización, el artículo 32.2 de la LGSS – y el 32.2 del RGISIOS – señala que las *actas de liquidación* se extenderán en base a la remuneración total que tenga derecho a percibir el trabajador o la que efectivamente perciba de ser ésta superior en razón del trabajo que realice por cuenta ajena y de acuerdo con las normas que la regulan. En otro caso, cuando la Inspección se vea en imposibilidad de conocer dicha remuneración, se estimará como base de cotización la media entre la base mínima y máxima correspondiente al último grupo de cotización en que estuviese encuadrada la categoría de los trabajadores a que se refiera el acta.

- e) El importe del débito principal, el recargo de mora y la cantidad total por ambos conceptos.
- f) La entidad con la que se tuviese concertada la contingencia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (que, según el artículo 70.1 de la LGSS, podrá ser la entidad gestora competente o una Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales).
- g) La indicación de sí, por los mismos hechos, se extiende o no acta de infracción.
- h) La identidad del funcionario que extiende el acta con su firma y, en su caso, la del Inspector cuando deba ir visada por éste.
- i) Indicación de que se pueden efectuar alegaciones acompañando medios de prueba ante el Jefe de la Unidad de la Inspección especializada en Seguridad Social.

No se exige como requisito que se especifique el plazo que señala la norma para efectuar las alegaciones, y tampoco el plazo que se establece para efectuar el pago de la deuda en el caso de que no se realizasen dichas alegaciones. En ambos casos, el artículo 33.1 del RGISIOS señala que será de quince días¹¹⁶.

- j) Fecha del *acta de liquidación*.

¹¹⁶ No obstante, ambos extremos se han incluido en el modelo de acta de liquidación que se aprueba por Resolución de 23 de junio de 1998, de la Subsecretaría del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, por la que se aprueban los modelos de actas y propuestas de liquidación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Se ha de señalar que el plazo de quince días que establece el artículo 33.1 del RGISIOS, para hacer efectiva la deuda consignada en el *acta de liquidación*, nada tiene que ver con el plazo que establece el artículo 105 del RGRSS. En el primero, el *acta de liquidación* de que se trata es la liquidación provisional, que se convierte en definitiva precisamente por su pago en el plazo de quince días a contar desde su notificación. En el segundo, el *acta de liquidación* será el acto administrativo ya elevado a definitivo que se notifica a los interesados y abre nuevo plazo para su pago (hasta el último día del mes siguiente al de la notificación del correspondiente acto administrativo definitivo de liquidación).

Por Resolución de 23 de junio de 1998, de la Subsecretaría del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, se aprueban los modelos de actas y propuestas de liquidación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en los que se incluyen los requisitos expuestos y algún otro que sin exigirse expresamente en el artículo 32 del RGISIOS se señalan en otros puntos de su articulado.

La inobservancia de alguno de los requisitos anteriormente citados parece que privará al *acta de liquidación* de su eficacia probatoria, pues sólo “los hechos constatados por... la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que se formalicen en las actas de... liquidación, observando los requisitos legales pertinentes, tendrán presunción de certeza...” (Disposición Adicional cuarta de la LOITSS)¹¹⁷.

Como acto administrativo que es el *acta de liquidación*, la omisión de los requisitos mencionados causa su anulabilidad cuando carezca de los indispensables para alcanzar su fin o produzcan indefensión al sujeto responsable (artículo 63.2).

Los errores materiales, de hecho o aritméticos de que adolezcan las reclamaciones administrativas de las deudas pueden ser subsanados de oficio en cualquier momento, sin necesidad de que tenga que expedirse un nuevo documento, continuando el procedimiento recaudatorio frente al sujeto deudor desde el trámite en que se encuentre al detectarse el error (artículo 65.3 de la Orden de 26 de mayo de 1999, y, también, el artículo 105.2 de la LRJAP).

4.1.5 Notificación, procedimiento y plazos para su pago.

Las *actas de liquidación* serán notificadas en todos los casos a través de los órganos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (artículo 31.1 in fine de la LGSS). Esta regla de notificación es producto de la modificación operada por la LOITSS y de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, en la LGSS, en aras a la mayor celeridad y eficacia administrativas, pues, con anterioridad, la regla disponía que era competencia de la TGSS la notificación de las actas. El propio RGRSS (artículo 105.1) señala que la

¹¹⁷ Tema debatido por la doctrina es el de la omisión en las *actas de liquidación* de los requisitos formales que exige la normativa y sus consecuencias.

GARCÍA RUBIO, M.A., “La Inspección de...”, ob. cit, págs. 418 a 422, expone que la consecuencia de la infracción de los requisitos formales de estas actas debe ser examinada distinguiendo la doble vertiente de las mismas: como documentos probatorios que hacen fe de los hechos plasmados en ellas y como actos administrativos impulsores del procedimiento liquidatorio. Por lo que se refiere a su vertiente de acto administrativo, los vicios formales traerían la consecuencia general del artículo 63.2 de la LRJAP y PAC, y los defectos formales sólo provocarían la anulabilidad del acto administrativo en dos circunstancias muy concretas: o bien cuando la omisión de los requisitos formales impida alcanzar al acto su fin, o bien cuando tal omisión dé lugar a la indefensión de los interesados. En su virtud, salvo que concurran estos dos supuestos específicos, la mera ausencia de alguna de las menciones obligadas no es razón suficiente para desvirtuar la validez de las actas inspectoras. Por lo que respecta a la eficacia probatoria de las actas, la autora concluye que resulta sensato defender que la omisión de alguno de los requisitos formales únicamente ocasiona la invalidez de las actas y la consiguiente pérdida de su presunción de certeza en los supuestos en que o bien se impide a las actas lograr su finalidad o bien se merman al administrado sus posibilidades de defensa. En apoyo de su postura, cita las SSTs 9 de febrero de 1984, RJ 792; 26 de octubre de 1988, RJ 7882; 23 de octubre de 1989, RJ 6990; 18 de octubre de 1991, RJ 7726.

LLUIS Y NAVAS, J., “Los principios comunes del sistema sancionador administrativo y las reglas específicas del sistema laboral”, AL, nº 43, 1994, págs. 685 y ss., sostiene que para la pérdida de privilegio probatorio de las actas bastan las irregularidades procedimentales, aun cuando no originen indefensión.

Sobre el particular, consúltense PÉREZ-ESPINOSA SÁNCHEZ, F., “Las infracciones laborales y la Inspección de Trabajo”, Madrid, 1977, pág.187 y ss.; GARCÍA FERNANDEZ, M., “El procedimiento sancionador por infracción de las leyes sociales”, RL, nº 6, 1986, págs. 23 y ss.; VAZQUEZ MATEO, F., “La presunción de certeza de las actas de la Inspección de Trabajo y de los Controladores Laborales”, AL, nº 14, 1992, págs. 264 y ss.

notificación se efectuará por la Inspección conforme a lo dispuesto en los artículos 33 y 34 del RGISIOS.

Se notifican a los sujetos responsables de las deudas y, en su caso, a los responsables subsidiarios o solidarios. También, se notifican a los trabajadores interesados, que, de ser un colectivo, se efectuará a su representación unitaria o, en su defecto, al primero de los afectados por el orden alfabético de apellidos y nombre. Asimismo, el acta se comunica de inmediato a la TGSS (artículo 33.1 del RGISIOS).

Por lo que se refiere al procedimiento de extensión de las *actas de liquidación*, el artículo 31.3 de la LGSS señala que extendidas éstas “con los requisitos reglamentariamente establecidos una vez notificadas a los interesados tendrán el carácter de liquidaciones provisionales y se elevarán a definitivas mediante acto administrativo del respectivo Jefe de la Unidad Especializada de Seguridad Social de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, previa audiencia del interesado...”.

En lo relativo a dicho aspecto procedimental, se subraya por la doctrina que la modificación operada en el mismo por la LOITSS es una de las innovaciones más importantes en relación con estos actos administrativos. La Ley inspectora ha querido poner fin a la condición de acto ejecutivo inmediato que la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, había atribuido a las *actas de liquidación*. Así, se extienden las mismas y, notificadas a los sujetos citados, tan solo tienen carácter de liquidaciones provisionales, que, previos una serie de trámites, han de ser elevadas a definitivas por medio de otro acto administrativo.

Los trámites que integran este procedimiento son los siguientes (artículo 33 del RGISIOS):

- Extensión de las *actas de liquidación* por los Inspectores o Subinspectores: en los supuestos en los que proceda, se extenderán y notificarán a los sujetos deudores, responsables subsidiarios o solidarios y trabajadores. Tendrán el valor de liquidaciones provisionales.
- Plazo para efectuar alegaciones: uno de los requisitos del *acta de liquidación* es la indicación de que se podrán formular alegaciones ante el Jefe de la Unidad Especializada de Seguridad Social de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en el plazo de quince días a contar desde la fecha de su notificación. Asimismo, pueden acompañarse pruebas en que se basen aquéllas. Pueden efectuar estas alegaciones los trabajadores que no estén conformes con los períodos y bases de cotización recogidas en el acta o con la procedencia de la liquidación.
- Elevación a definitivas las liquidaciones provisionales: las liquidaciones provisionales se elevan a definitivas de diferentes formas atendiendo a la postura del sujeto responsable.

Antes del vencimiento del plazo de quince días señalado para formular alegaciones, los interesados pueden ingresar el importe de la deuda del acta de liquidación, justificando el pago ante la Inspección. El plazo para el pago, sin formular alegaciones, es el de quince días señalado para éstas. La liquidación provisional que se haga efectiva de este modo, adquiere el carácter de definitiva. En este caso, no se precisa que siga adelante el procedimiento recaudatorio.

Si, por el contrario, no se efectúa el pago, podrán o no realizarse las alegaciones en el plazo de quince días señalado¹¹⁸. Transcurrido éste, el Jefe de la Unidad Especializada de Seguridad Social dictará acto administrativo por que elevará a definitiva la liquidación provisional, o bien la modificará o dejará sin efecto. Este acto será notificado a los interesados – deudor, responsable solidario o subsidiario y, en su caso, trabajadores – y a la TGSS.

- Plazo para el pago de la liquidación definitiva: los importes que figuren en las resoluciones que elevan a definitivas las liquidaciones provisionales, esto es en las *actas de liquidación* elevadas a definitivas, deberán ser abonadas en el plazo que media entre la notificación del acto administrativo definitivo de liquidación y el último día del mes siguiente. Este pago ha de realizarse en la TGSS (artículo 105.2 del RGRSS).

En caso de impago en el citado plazo, se incide automáticamente en la vía ejecutiva cuyo procedimiento se seguirá por la TGSS. Conforme al artículo 86.3 del RGRSS, las *actas de liquidación* elevadas a definitivas y el justificante de su notificación, serán remitidos por la Inspección a la TGSS para su recaudación mediante el procedimiento de deducción o de apremio. Asimismo, la TGSS ha de dar cuenta a la Inspección de las *actas de liquidación* elevadas a definitivas que hayan sido pagadas o de la iniciación de los procedimientos de deducción o apremio, en su caso.

De la regulación expuesta, derivada de la nueva organización y funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, se afirma que “las novedades vienen a constatar la intención legislativa de acabar con la regulación precedente para, en su lugar, volver a implantar un régimen normativo, en que las liquidaciones inspectoras sólo alcancen eficacia tras la celebración del pertinente procedimiento y donde los interesados sólo estén obligados al pago tras haber disfrutado de la oportunidad de aportar pruebas y ser oídos... Con ello, en fin, se trata de revitalizar los derechos de defensa de los administrados para de este modo, tratar de enmendar la pérdida de garantías que la Ley 42/1994 – de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social - supuso para los ciudadanos”¹¹⁹.

4.1.6 Efectos de su impugnación.

Contra las *actas de liquidación* elevadas a definitivas mediante acto administrativo puede interponerse recurso de alzada – antes <<recurso ordinario>>¹²⁰ - por el sujeto responsable ante el órgano superior jerárquico del que los dictó, en el

¹¹⁸ Si se formularan alegaciones, se podrá solicitar un informe ampliatorio al Inspector o Subinspector que extendió el acta, dándose nuevo trámite de vista y audiencia al alegante por plazo de diez días.

¹¹⁹ GARCÍA RUBIO, M.A., “La Inspección de...”, ob. cit., pág. 472.

¹²⁰ Recuérdese que los artículos 106, 182 y 183 del RGRSS se refieren al recurso ordinario, remitiendo en cuanto a su regulación a la LRJAP y PAC. Ésta ha sido modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, que ha regulado nuevamente los recursos administrativos, cambiando la denominación de <<recurso ordinario>> por la – anteriormente utilizada - de <<recurso de alzada>>. El cambio, en relación con este concreto medio impugnatorio, puede decirse que ha sido meramente nominal, debiendo entenderse que la referencia del RGRSS al recurso ordinario debe efectuarse al ahora existente recurso de alzada, aun cuando este Reglamento no haya sido expresamente adaptado a los cambios introducidos por la Ley 4/1999, de 13 de enero. Las Circulares 5-009, de 9 de abril de 1999, y 5-001, de 20 de enero de 2000, de la Dirección General de la TGSS, señalan, para los actos de este organismo dictados en materia de gestión liquidatoria y recaudatoria, que no pongan fin a la vía administrativa, que serán impugnables mediante recurso de alzada ante el órgano superior jerárquico del que los dictó. La regulación de dicho recurso se efectuará conforme a lo dispuesto en los artículos 114 y 115 de la LRJAP y PAC, en la redacción dada a los mismos por la Ley 4/1999, de 13 de enero. El mismo régimen se habrá de aplicar en la impugnación de las *actas de liquidación* dictadas por la Inspección.

plazo de un mes a contar desde su notificación (artículo 31.3 de la LGSS). Solo procederá este recurso administrativo contra el acto liquidatorio definitivo, esto es, contra el *acta de liquidación* elevada a definitiva por acto administrativo del Jefe de la Unidad especializada de Seguridad Social de la Inspección.

Los trabajadores, a los que se dé traslado del *acta de liquidación*, parece que podrán impugnarla solo respecto de la procedencia de la liquidación o los períodos y bases de cotización recogidas en el acta (artículos 31.3 de la LGSS y 33.1 del RGSIOS¹²¹).

Con anterioridad a la modificación del artículo 31 de la LGSS por la LOITSS y por la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, el recurso se interponía ante el Director Provincial de la TGSS que era el órgano competente para resolver el mismo¹²². Desde la nueva configuración de la Inspección, el artículo 33.3 del RGSIOS dispone que el recurso de alzada - antes ordinario - se formulará ante el Director territorial de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social correspondiente. La competencia se devuelve así, con lógica, a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (pues, el recurso de alzada se interpone ante el órgano superior jerárquico del que dictó la resolución recurrida, según el artículo 114.1 de la LRJAP y PAC, en la redacción dada al mismo por la Ley 4/1999, de 13 de enero).

La resolución del recurso de alzada será susceptible de impugnación ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa¹²³.

Las normas sobre la regla general de no suspensión del procedimiento recaudatorio ante la interposición del recurso de alzada y la excepción constituida por la prestación de aval suficiente o consignación del importe de la deuda, recargo de mora y, en su caso, intereses, son las mismas que se han examinado para la impugnación de las *reclamaciones de deudas*. Su regulación se halla en los artículos 86.2, 105.3 y 106 del RGRSS y 33.3 del RGSIOS: [1] la interposición del recurso de alzada contra el acto liquidatorio definitivo no suspende el procedimiento de recaudación salvo que se preste aval suficiente o se consigne su importe (excepción hecha del supuesto en que el deudor sea el Sector Público, según el artículo 106.2 del RGRSS); [2] la resolución administrativa que decida el recurso podrá anular la liquidación impugnada, confirmarla o efectuar una nueva determinación de la deuda; en estos dos últimos supuestos, la deuda habrá de hacerse efectiva en el plazo de quince días a partir de la fecha de su notificación o, si fuere mayor la parte del plazo que restaba para el pago fijado en el *acta de liquidación* en el momento de la

¹²¹ Según el artículo 31.3 *in fine* de la LGSS “de las *actas de liquidación* se dará traslado a los trabajadores pudiendo los que resulten afectados interponer reclamación respecto del período de tiempo o la base de cotización a que la liquidación se contrae. El artículo 33.1 del RGSIOS, por su parte, amplía los supuestos a tres, señalando que “los trabajadores no conformes con los períodos y bases de cotización recogida en el acta o con la procedencia de la liquidación, podrán formular alegaciones en las mismas condiciones que el presunto responsable”. De la redacción de ambos preceptos forzoso es concluir que los trabajadores podrán formular alegaciones primero y, después, recurso de alzada (antes ordinario) frente a las *actas de liquidación* por estos motivos.

¹²² En la redacción del artículo 31.3 de la LGSS, dada al mismo por la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, se señalaba que “los interesados podrán formular, ante el respectivo Director provincial de la TGSS, recurso ordinario frente a las *actas de liquidación* notificadas, de las que se dará traslado a los trabajadores afectados, quienes podrán interponer dicho recurso respecto del período de tiempo o la base de cotización a que la liquidación se contrae e improcedencia de la liquidación”. Asimismo, contra el *documento único de acta de liquidación y de infracción* cabía recurso ordinario ante el Director provincial de la TGSS los mismos términos que contra las *actas de liquidación* (artículo 31.5).

¹²³ Recuérdese lo dicho sobre la supresión de la vía económica-administrativa como medio de impugnación de los actos de gestión recaudatoria de la Seguridad Social y el potestativo recurso de reposición regulado en los artículos 116 y 117 de la LRJAP y PAC.

suspensión, será éste el plazo aplicable para el pago de la liquidación (artículos 17.1.b y 105.3 del RGRSS); [3] la suspensión del procedimiento se mantendrá, si prestado aval suficiente o consignación del principal, recargo e intereses, cuando procedan, durante la substanciación del recurso y hasta quince días después de la notificación de la resolución recaída en éste (o hasta el agotamiento del plazo mayor, en su caso - artículo 106.2 del RGRSS -); [4] transcurrido el plazo de quince días sin abono la deuda, se inicia automáticamente la vía ejecutiva o, en su caso, el procedimiento de deducción de deudas, aplicándose al pago de la deuda la cantidad consignada o ejecutando el aval constituido (artículo 106.3 del RGRSS).

No obstante, la regulación de la interposición de recurso de alzada contra las *actas de liquidación* que se recoge en el RGISIOS presenta una diferencia importante respecto de la impugnación de las *reclamaciones de deuda*¹²⁴. El artículo 33.3 de esta norma reglamentaria señala que los importes de los actos administrativos de liquidaciones definitivas habrán de hacerse efectivos (en la TGSS hasta el último día del mes siguiente al de su notificación), siguiéndose en otro caso el procedimiento de apremio salvo que se garantice la deuda con aval suficiente o consigne su importe, “no admitiéndose a trámite los recursos en que no concurren tales requisitos”. De la redacción del precepto se desprende que el recurso de alzada que se interponga contra el *acta de liquidación* elevada a definitiva se inadmitirá si no se paga o se garantiza la deuda (con aval suficiente o consignación del importe). O dicho de otro modo, para poder interponer recurso de alzada se exige que se pague o preste garantía.

La diferencia con las *reclamaciones de deuda* estriba en que no existe para éstas en la LGSS o el RGRSS un precepto semejante que condicione la admisibilidad del recurso de alzada a estos requisitos (pago o prestación de garantía)¹²⁵.

Se señala por algún autor que “esta obligación – la de pagar o prestar garantía como requisito *sine qua non* para recurrir – carece de cobertura legal suficiente pues está únicamente recogida en el artículo 33.3 del RISOS – o RGISIOS – (aprobado por Real Decreto), siendo preciso – como doctrina y jurisprudencia unánimemente afirman – que el principio <<solve et repete>> venga establecido por ley formal. A este respecto quizás quiera buscarse un fundamento tácito en lo que determina el núm. 4 del artículo 31 de la LGSS... Pero creemos que la circunstancia de que, una vez elevada a definitiva la liquidación, su impago en el plazo señalado coloque al deudor en situación de apremio, nada tiene que ver con la posibilidad de recurrir...”¹²⁶.

Además del cauce impugnatorio que se acaba de exponer, se prevé la revisión de oficio de las *actas de liquidación* por la propia Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Cuando los funcionarios de la Inspección que hayan iniciado expedientes

¹²⁴ Aunque no la única, ya que existen otros aspectos que separan a las *actas de liquidación* de las *reclamaciones de deudas* en materia de recursos administrativos. Se puede citar el dudoso supuesto de la recurribilidad del acta de liquidación cuando se extienda acta de infracción por los mismos hechos y el interesado preste conformidad a aquélla ingresando su importe en el plazo correspondiente. La normativa vigente (LGSS, RGRSS, RGISIOS) no prohíbe la interposición de recurso administrativo frente a la resolución única que recaiga en los procedimientos liquidatorio e impugnatorio, pero la naturaleza del propio acto de la conformidad parece sugerirlo.

Véase, CARBAJAL GARCÍA, P., “Los descubiertos de cuotas a la Seguridad Social y la función liquidatoria de la Inspección de Trabajo”, *Temas Laborales*, nº 42, 1997, pág. 153, señala que “el efecto principal de la conformidad dada por el sujeto responsable de la cotización es la limitación de su propio ámbito de operatividad, o para ser más precisos, del ámbito material de impugnación del acta”.

¹²⁵ Precisamente por el distinto tratamiento con las *reclamaciones de deuda*, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Málaga ha planteado Cuestión de Ilegalidad ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo, en el Recurso nº 218/1999, sobre la legalidad del trámite de inadmisión del recurso administrativo.

¹²⁶ VAZQUEZ GONZÁLEZ, I., “La Inspección de...”, ob. cit., pág. 385.

liquidatorios, en los que haya recaído resolución administrativa firme, estimen razonada y fundadamente que son manifiestamente ilegales y lesivos a los intereses generales, podrán promover ante su superior jerárquico la revisión de dichas resoluciones. Se presume que lo son cuando infrinjan gravemente normas – legales o reglamentarias – y atenten a los intereses económicos de la Seguridad Social. La revisión o nulidad de oficio se efectuará conforme al cauce que señala la LRJAP y PAC (artículo 33.4 del RGSIOS).

4.1.7 Valor probatorio o <<presunción de certeza>> de las *actas de liquidación*.

“Los hechos constatados por los funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que se formalicen en las *actas de infracción y de liquidación* observando los requisitos legales pertinentes tendrán presunción de certeza, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses pueden aportar los interesados” (Disposición adicional cuarta, apartado segundo, de la LOITSS). Se reitera la presunción de certeza de las actas de infracción y liquidación de la Inspección en los artículos 15 y 32.1.c) del RGSIOS, respectivamente¹²⁷.

Se concreta así en el ámbito de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social la presunción de certeza establecida con carácter general en el Derecho Administrativo en el artículo 137.3 de la LRJAP y PAC, dentro de la regulación del procedimiento sancionador, a tenor del cual “los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad, y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados”.

Las *actas de liquidación* gozan en su favor de valor probatorio o, según la terminología en alza, presunción de certeza¹²⁸, pero sólo en cuanto a los hechos y datos objetivos que por su notoriedad y evidencia puedan ser constatados, pero no a los juicios valorativos y calificaciones jurídicas subjetivas vertidas en el acta. Se señala

¹²⁷ Y, con anterioridad, el artículo 52.2 y 3 de la LISOS de 1988 recogía la presunción de certeza de las actas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y de los Controladores Laborales. El Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la LISOS, mantiene la presunción de certeza de las actas de la Inspección en su artículo 53.2 y 3.

En general, sobre la presunción de certeza de las actas de la Inspección, DURÉNDEZ SÁEZ, I., “La doctrina de las presunciones y la presunción de certeza de las actas de la Inspección de Trabajo”, REDT, nº 45, 1991; VAZQUEZ MATEO, F., “La presunción de certeza de las actas de la Inspección de Trabajo y de los Controladores Laborales”, AL, nº 14, 1992, GONZALEZ-CUELLAR SERRANO, N., en AAVV, “Derecho Procesal Administrativo”, Valencia, 1993; AGUADO I CUDOLÁ, V., “La presunción de certeza en el Derecho Administrativo Sancionador”, Madrid, 1994; CARBAJAL GARCÍA, P., “Los descubiertos de cuotas a la Seguridad Social y la función liquidatoria de la Inspección de Trabajo”, Temas Laborales, nº 42, 1997; MARTÍ GARCÍA, A., “Los Controladores Laborales y el valor de las Actas de la Inspección de Trabajo: la jurisprudencia y la nueva Ley 42/1997, de 15 de noviembre”, Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, nº 9, 1998; PÁRAMO MONTERO, P., “Prueba e instrucción de las actas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social”, La Ley, 20 de julio de 1998; GARCÍA RUBIO, M.A., “La presunción de certeza de las actas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social”, Valencia, 1999; GARCÍA RUBIO, M.A., “La Inspección de...”, ob. cit. págs. 505 a 623; GAMEZ OREA, M., “El procedimiento sancionador”, en VAZQUEZ MATEO, I. (Coordinador), “La Inspección de Trabajo y Seguridad Social”, Pamplona, 1999; GONZÁLEZ BIEDMA, E., “La Inspección de Trabajo y el control de la norma laboral”, Pamplona, 1999.

¹²⁸ Sobre la terminología empleada, GARCÍA RUBIO, M.A., “La Inspección de...”, ob. cit. pág. 509, señala que “a la altura de los años cincuenta se produjo un cambio significativo. Y es que, por primera vez, dentro de la normativa laboral, se empezó a utilizar la expresión <<presunción legal de certeza>> de carácter *iuris tantum*, en lugar de la fórmula empleada hasta el momento, consistente en considerar el acta como <<documento con valor y fuerza probatorios>>. En concreto, la primera norma en utilizar la expresión <<presunción de certeza>> fue el Decreto de 11 de agosto de 1953. Esa nueva denominación quedó finalmente consolidada con la nueva redacción que el Decreto de 3 de octubre de 1957 vino a dar al antiguo artículo 77 del Reglamento de Delegaciones de Trabajo de 1943...”.

por la jurisprudencia ordinaria¹²⁹ y Constitucional¹³⁰ que el valor probatorio sólo puede referirse a los hechos que hayan sido constatados por el funcionario criterio que ha sido acogido por legislador. Son, por tanto, dos los criterios que se emplean para delimitar el alcance de la presunción de certeza de las actas: la limitación al terreno de los hechos y la comprobación directa por la Inspección de los mismos.

Sobre la restricción expuesta en cuanto a su valor probatorio, se afirma que “esta jurisprudencia, emanada en un inicio en el campo del Derecho Administrativo Sancionador general, tuvo igualmente su concreta traslación al ámbito sancionador social, y por extensión, también al procedimiento de liquidación de cuotas a la Seguridad Social. En consecuencia, también los tribunales comenzaron a recortar por las mismas vías la tradicional eficacia probatoria de las actas de la Inspección de Trabajo, manteniéndose en la actualidad una misma postura restrictiva para los dos tipos de actas”¹³¹.

La presunción de certeza es *iuris tantum*, pues admite la prueba en contrario que la destruya. “Esta – presunción - constituye un método probatorio que dota de un extraordinario privilegio a la misma. La presunción de veracidad de las actas de la Inspección de Trabajo... conlleva la inversión de la carga de la prueba con incidencia en el derecho a la presunción de inocencia. La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha admitido la compatibilidad entre ambas presunciones (entre otras, las de 12 de diciembre de 1990 y la de 28 de octubre de 1992). También el Tribunal Constitucional en su sentencia 76/1990, de 26 de abril... Basta, pues, dejar claro que esta presunción no puede valorarse de la misma manera cuando se refiere a hechos que pueden quedar probados por otros medios, que cuando se trata de <<comprobaciones efectuadas *in situ* por los funcionarios. La fugacidad de los hechos constitutivos de la infracción impide acreditarlos por otros medios>>. En estos casos, si no se admitiera la citada presunción, la Administración no se encontraría en condiciones de igualdad con los administrados o, metafóricamente, no habría igualdad de armas, pues a la empresa inspeccionada le bastaría negar los hechos, siendo inútil la visita o personación física del Inspector en el centro de trabajo”¹³².

La presunción de certeza de las *actas de liquidación* implica que “la Administración ha de probar los hechos en cuya base liquida, y el administrado puede y debe acreditar la realidad contraria, si impugna la liquidación al efecto practicada, a virtud del acta de la Inspección”¹³³.

Alcanza la presunción de certeza tanto a las *actas de liquidación* extendidas por los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social como por los Subinspectores de Empleo y Seguridad Social, pues la Disposición adicional cuarta, apartado segundo, de la LOITSS se refiere indistintamente a ambos cuando emplea la expresión <<funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social>>, poniendo fin a la polémica existente con anterioridad sobre el diferente valor probatorio de las actas según el cuerpo extendedor.

¹²⁹ Véanse, SSTs 19 de diciembre de 1990, RJ 1319; 9 de abril de 1990, RJ 2829; 12 de noviembre de 1990, RJ 8474; 5 de noviembre de 1990, RJ 9691; 9 de julio de 1991, RJ ; 20 de julio de 1995, RJ 6277; 26 de julio de 1996, RJ 6401; 4 de febrero de 1997, RJ 964.

¹³⁰ STC 76/1990, de 26 de abril, declara que “ese valor probatorio sólo puede referirse a los hechos comprobados directamente por el funcionario, quedando fuera de su alcance las calificaciones jurídicas, los juicios de valor o las simples opiniones que los Inspectores consignen en las actas y diligencias”.

¹³¹ GARCÍA RUBIO, M.A., “La Inspección de...”, ob. cit. pág. 583.

¹³² PÁRAMO MONTERO, P., “Prueba e instrucción de las actas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social”, La Ley, 20 de julio de 1998, pág. 2.

¹³³ MARTÍ GARCÍA, A., “Los Controladores Laborales y el valor de las actas de la Inspección de Trabajo: la jurisprudencia y la nueva Ley 42/1997, de 15 de noviembre”, Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, nº 9, 1998, pág. 26.

Cabe preguntarse, con relación a esta presunción, si las *actas de liquidación* de la Inspección que se extiendan por estimación, de acuerdo con el criterio del artículo 32.2 de la LGSS (“... cuando la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se vea en la imposibilidad de conocer el importe de las remuneraciones percibidas por el trabajador, se estimará como base de cotización la media entre la base mínima y máxima correspondiente al último grupo de cotización conocido en que estuviese encuadrada la categoría de los trabajadores que se refiera el acta de liquidación”), gozan igualmente del valor probatorio que se ha señalado. MARTÍ GARCÍA señala que es claro que en estos supuestos también se habrá de valorar y apreciar la presunción de certeza de tales actas, cuando reúnan los requisitos legales, pues el particular no proporciona los datos a la Inspección y ésta no tiene otros medios concretos de apreciación si no es por estimación¹³⁴.

Sobre el valor que ha de darse a estos documentos, se señala en el artículo 15 del RGISIOS que “las actas extendidas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social tienen naturaleza de documentos públicos”, si bien, este precepto se ubica dentro de las disposiciones preliminares del procedimiento sancionador. Sobre la naturaleza de las actas de la Inspección, se señala por la doctrina que “el acta se configura como un documento de la Administración Pública. De conformidad con el artículo 137.3 de la LRJAP y PAC el acta de inspección tendría la naturaleza de documento público, pues habla el citado precepto de <<los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad, y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales...>>. Se suele distinguir, por otra parte, entre documentos públicos y documentos oficiales o de la Administración. Parece ser que la conjunción del citado precepto con los artículos 1218 del Código Civil y 596.3 de la LEC depara una interpretación a favor de la consideración del acta como documento público. Por otra parte, si diferenciamos los documentos públicos emitidos por fedatarios públicos, que otorgan a los mismos fe registral, de los demás que no reúnen este requisito, concluiremos que las actas de la Inspección pertenecen a este último grupo (sentencia del Tribunal Supremo de 16 de abril de 1990, ponente Diego Rosas)”¹³⁵.

No obstante esta última precisión, parece que la opinión mayoritaria se inclina a favor de considerar las actas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social – tanto las de infracción como las liquidatorias – como documentos públicos, tomando como base los preceptos generales de Derecho civil (artículos 1216 y 1218 del Código Civil y 596.3 de la LEC) y el artículo 137 de la LRJAP y PAC. La afirmación expresa del artículo 15 del RGISIOS de que las actas tienen <<naturaleza de documentos públicos>> viene a confirmar tal consideración¹³⁶. Su calificación como documentos

¹³⁴ MARTÍ GARCÍA, A., “Los Controladores...”, ob. cit., pág. 25.

¹³⁵ PÁRAMO MONTERO, P., “Prueba e instrucción...”, ob. cit., pág. 2.

¹³⁶ Sobre la naturaleza de las actas como documentos públicos, en general, LLUIS Y NAVAS, J., “Las actas de la Inspección de Trabajo”, Barcelona, 1961, págs. 96 y 97; MONTOYA MELGAR, A., “El procedimiento de imposición de sanciones por infracción de la legislación laboral”, DA, nº 129, 1969, pág. 42; PENDÁS DÍAZ, B., “Las actas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social”, DL, nº 33, 1991, págs. 107 a 124; GARCÍA RUBIO, M.A., “La Inspección de...”, ob. cit., págs. 517 a 520.

CARBAJAL GARCÍA, P., “Los descubiertos de cuotas a la Seguridad Social y la función liquidatoria de la Inspección de Trabajo”, Temas Laborales, Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social, nº 42, 1997, señala rotundamente que “esta calificación que ahora se hace, sin duda, novedosa en este ámbito, en la práctica jurídica no tiene excesiva trascendencia, dadas las referencias que, al concepto de documento público, ya se contenían en diversos textos legislativos. Sin ir más lejos, el artículo 1216 del Código Civil... En sintonía con este precepto, la jurisprudencia constitucional ha venido a confirmar claramente este criterio. En este sentido, no conviene olvidar la importante doctrina, que en materia de actas de Inspección de Tributos (igualmente aplicable a las de Trabajo), contiene la STC 76/1990, de 26 de abril (FJ 8º). Según el alto tribunal y, a propósito de la naturaleza de las actas, <<tampoco cabe objeción alguna a su carácter legal como documentos públicos, en la medida en que se

públicos permite precisamente considerarlas como auténticos medios de prueba en el ámbito administrativo.

Pero recuérdese, ya ha sido mencionado, que la mayor parte de la doctrina considera que las actas de la Inspección tienen una naturaleza doble, siendo, además de <<documentos>> probatorios, <<actos administrativos>> de trámite que impulsan el procedimiento (sancionador o liquidatorio)¹³⁷.

4.1.8 Actas simultáneas de liquidación e infracción.

Suprimido el *documento único de acta de liquidación e infracción* por la LOITSS (Disposición adicional quinta), esta Ley da nueva redacción al artículo 31.5 de la LGSS, según el cual “las *actas de liquidación* y las *de infracción* que se refieran a los mismos hechos se practicarán simultáneamente por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social...”. El desarrollo y la regulación del precepto se contiene en el artículo 34 del RGISIOS.

El precepto se refiere a que una misma conducta infractora puede desencadenar varios procedimientos, uno liquidatorio y otro sancionador; optando el legislador por mantener ambos con su propia tramitación procedimental aunque coordinando su desarrollo por medio de la simultaneidad de las *actas de liquidación* y *de infracción* que se extiendan por los mismos hechos. La opción, empero, no es novedosa, pues con la LOITSS se retorna al sistema inicial previo a la Ley 42/1994, de 30 de diciembre¹³⁸.

En general, la medida ha tenido favorable acogida por la doctrina, señalándose dos aspectos importantes:

- En primer lugar, que “esta reforma de la simultaneidad de las *actas de infracción* y *liquidación* es ciertamente adecuada por razones de economía procesal y seguridad jurídica, pues además de reducir, obviamente, el número de conflictos, lo que ya por sí solo justificaría la reforma, facilita la seguridad, evitando repeticiones de procesos y de análisis que pueden, incluso, dar lugar a resoluciones contradictorias”¹³⁹.

autorizan por funcionarios públicos en el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas y con las solemnidades o formalidades legalmente establecidas”.

¹³⁷ GONZÁLEZ DE BIEDMA, E., “La Inspección de...”, ob. cit., pág. 259, indica que “el acta de infracción, por su propia esencia y atendiendo a cuál es su contenido fundamental, tiene... una naturaleza doble. Es, al mismo tiempo, un documento en el que se refieren cualificadamente determinados hechos, pero también es el impulso inicial del procedimiento administrativo sancionador”; GARCÍA RUBIO, M.A., “La Inspección de...”, ob. cit., pág. 417, afirma que las actas disfrutan de una doble caracterización jurídica “mientras que, de una parte, las actas inspectoras se configuran como auténticos documentos probatorios que hacen fe de los hechos plasmados por los órganos inspectores, de otra parte, además, las actas actúan como verdaderos actos administrativos que impulsan y participan en sus respectivos procedimientos – sancionatorios o liquidatorios –”; LAÍN DOMÍNGUEZ, A., en AAVV, “La Inspección de...”, ob. cit., pág. 234, señala que su naturaleza jurídica es la de ser un acto administrativo de trámite del específico procedimiento de liquidación de cuotas a la Seguridad Social (Fundamento Jurídico Segundo de la STS de 21-10-1997 [RJ 7055]).

¹³⁸ Con el Decreto 1860/1975, de 10 de julio, se instauró un sistema de expedición separada de *actas de liquidación* e *infracción*, con impugnación separada y ciertas medidas de coordinación para evitar contradicciones entre las resoluciones administrativas o judiciales que recayesen. La Ley 42/1994, de 30 de diciembre, optó por un camino de máxima unificación creando el *documento único de acta de liquidación e infracción* para determinadas infracciones, con desarrollo a través de un mismo procedimiento. Con la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, se retorna a la extensión de actas separadas de liquidación e infracción, con procedimientos separados y medidas de coordinación.

¹³⁹ MARTÍ GARCÍA, A., “Los Controladores Laborales y...”, ob. cit., pág. 27.

- En segundo término, y desde una óptica constitucional, “posiblemente la decisión de eliminar los documentos únicos responde al deseo de poner fin a los problemas de constitucionalidad que venía suscitando su existencia... El hecho de que la normativa precedente residenciaba la tramitación de los documentos únicos en un órgano estatal como es la Tesorería - TGSS – constituía una reprochable forma de desconocer las competencias que las Comunidades Autónomas ostentaban en materia sancionadora. En cambio, con la presente legislación, estos problemas de inconstitucionalidad parece que han quedado resueltos, en la medida en que la nueva normativa ha introducido diversas previsiones tendentes a concentrar el procedimiento en el seno de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, ente que, como reiteradamente se ha señalado, es un órgano que depende funcionalmente tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas”¹⁴⁰.

En cuanto a la tramitación de los procedimientos, sancionador y liquidatorio, se puede desglosar de la siguiente manera:

- a) A tenor de lo dispuesto en los artículos 31.5 de la LGSS y 34.1 del RGISIOS, los mismos hechos pueden propiciar la extensión de *acta de infracción* y de *liquidación* simultánea. No se delimita en dichos preceptos cuando una infracción conlleva aparejada el procedimiento de liquidación de cuotas. Por ello, se habrá de entender que las normas no son restrictivas, y que el procedimiento liquidatorio procederá en todo tipo de infracciones que puedan conllevar la extensión de un *acta de liquidación*¹⁴¹. Si bien, esta afirmación debe ser matizada en el sentido que se expone a continuación.

En el sistema previo a la LOITSS, los *documentos únicos* tan solo podían expedirse en los supuestos de *actas de infracción* por infracciones graves tipificadas en el artículo 14.1, apartados 2, 4 y 5 de la LISOS de 1988 que conllevasen la expedición de *actas de liquidación*¹⁴².

En la regulación vigente del contenido de las actas de infracción, el artículo 14.4 del RGISIOS contiene el siguiente precepto: “las actas de infracción por infracciones graves, que conlleven la expedición de actas o propuestas de liquidación por los mismos hechos, se formalizarán simultáneamente con las liquidaciones”. De su tenor literal parece desprenderse aquella limitación existente en la regulación anterior a la LOITSS, referida a la extensión de

¹⁴⁰ GARCÍA RUBIO, M.A., “La Inspección de...”, ob. cit., pág. 492. Sobre la dudosa constitucionalidad del artículo 31.5 de la LGSS, en la redacción dada al mismo por la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, LÓPEZ PARADA, R., “La competencia de las Comunidades Autónomas para la imposición de sanciones por falta de inscripción de empresas y por falta de afiliación, alta y baja de trabajadores en la Seguridad Social”, Información Laboral, nº 33, 1995.

¹⁴¹ Las infracciones que pueden conllevar liquidación son las siguientes: [1] las infracciones graves señaladas en el artículo 22 de la LISOS de 2000, en sus apartados 2, 4, 5 y 12 (que se corresponden con las del artículo 14, en sus apartados, 1.2, 1.4, 1.5 y 1.12 de la LISOS de 1988); [2] las infracciones muy graves señaladas en el artículo 23 de la LISOS de 2000, en sus apartados 1.b y 1.f (que se corresponden con las del artículo 15 de la LISOS de 1988, en sus apartados 2 y 6).

¹⁴² Esto es, según la LISOS de 1988, infracciones graves por “no solicitar, en tiempo y forma, la afiliación inicial, así como no comunicar en iguales términos el alta de cada trabajador que ingresa a su servicio” (artículo 14.1.2), “no presentar en plazo reglamentario los documentos de cotización cuando no se ingresen en el mismo las cuotas ni se tenga solicitado aplazamiento de pago; y la no transmisión o no acogimiento de los datos de cotización por los obligados o acogidos a la utilización de sistemas de presentación por medios informáticos, electrónicos o telemáticos” (artículo 14.1.4), y “no ingresar, en la forma y plazo procedente, las cuotas correspondientes, que por todos los conceptos recauda el Sistema de la Seguridad Social, o no efectuar el ingreso en la cuantía debida, siempre que la falta de ingreso no obedezca a una situación extraordinaria de la empresa y no haya efectuado la presentación prevista en el número anterior” (artículo 14.1.5). Estas infracciones se corresponden en la vigente LISOS con las enumeradas en el artículo 22, en sus apartados, 2, 4 y 5.

documentos únicos de actas de liquidación e infracción sólo por determinadas infracciones graves.

Dado que la LGSS (y el artículo 34 de RGISIOS) nada dispone en relación con esta limitación, se señala por la doctrina que “carece de cobertura la matización contenida en el artículo 14.4 del RPSL-98 (RGISIOS), en el que sólo se exige la formalización simultánea de las actas en los casos en que las liquidaciones deriven de conductas tipificadas como infracciones <<graves>>. Ciertamente es que la gran mayoría de supuestos de *actas de infracción y liquidación* concurrentes tendrán su origen en los ilícitos calificados en el artículo 14 LISOS como infracciones graves. Sin embargo, no se puede tampoco desconocer que existen otras infracciones no tipificadas como graves que también pueden dar lugar a descubiertos de cuotas – retención indebida y sin ingreso de la parte de cuota descontada a los trabajadores (artículo 15.2 LISOS) -. Dada, pues, esta posibilidad y no existiendo a este respecto ningún límite en el artículo 31.5 LGSS, hay que entender que la obligación de extender *actas de infracción y liquidación* simultáneas no queda reducida a un determinado tipo de ilícitos prefijados por la ley. De hecho... el artículo 34... vuelve a hacer alusión a este deber de formalización simultánea, sin que en este caso se establezca precisión alguna respecto a la clase de infracciones que dan lugar a *actas de liquidación concurrentes*”¹⁴³.

- b) Las *actas de infracción y liquidación* se extienden simultáneamente y, según el artículo 31.5 de la LGSS, “la competencia y procedimiento para su resolución son los señalados en el número tres anterior”, a tenor del cual las actas (se refiere a las de liquidación) se extienden con el carácter de provisionales y se elevan a definitivas por el Jefe de la Unidad Especializada de Seguridad Social de la Inspección, previo trámite de audiencia de los interesados.

El artículo 34.1 del RGISIOS explicita que las *actas de infracción y liquidación* tendrán los requisitos formales que se exigen para las mismas en este Reglamento. El *acta de infracción* podrá remitirse en el relato de hechos y circunstancias fácticas al contenido del *acta de liquidación*, haciéndolo constar expresamente. En el *acta de liquidación* se expresará si por los mismos hechos se extiende también *acta de infracción* (artículo 32.1.g) del RGISIOS).

Las dos actas se practican con la misma fecha y se notifican simultáneamente. Ambos procedimientos, de infracción y liquidación, se deciden en única resolución que se dicta por el Jefe de la Unidad Especializada de Seguridad Social de la Inspección. Dicha resolución ha de notificarse a la TGSS, al funcionario que haya practicado el acta y a los interesados.

Frente a la resolución única que decide los procedimientos de infracción y liquidación cabe interponer recurso de alzada (antes ordinario) ante el respectivo Director Territorial de la Inspección.

- c) “Las sanciones por infracciones propuestas en dichas *actas de infracción* se reducirán automáticamente al 50 por ciento de su cuantía, si el infractor diese

¹⁴³ GARCÍA RUBIO, M.A., “La Inspección de...”, ob. cit., pág. 491. Parece que en contra, GONZÁLEZ BIEDMA, E., “La Inspección de Trabajo y el control de la aplicación de la norma”, Pamplona, 1999, pág. 313; MARTÍNEZ LUCAS, J.A., “El procedimiento administrativo sancionador en el orden social y liquidador de cuotas de la Seguridad Social”, La Ley, 24 de junio de 1998.

Téngase en cuenta que hace referencia a los artículos 14 y 15 de la LISOS de 1988, que se corresponden con los artículos 22 y 23 de la vigente LISOS de 2000.

su conformidad a la liquidación practicada ingresando su importe en el plazo señalado...” (artículo 31.5 de la LGSS). La plasmación del derecho a esta previsión no se impone como requisito de forma del contenido de las *actas de infracción y liquidación*, aunque parece obvio que habrá de consignarse en las mismas.

Esta posible reducción de la sanción propuesta no es novedosa, pues se introdujo por la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, en la LGSS dentro de la regulación del *documento único*, hoy desaparecido tras la modificación de la LOITSS¹⁴⁴.

4.2 Requerimientos de pago de cuotas.

Examinado el requerimiento, como potestad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social previa a la extensión de *acta de liquidación*, dentro del análisis de ésta por razón de un estudio sistemático, solo resta efectuar un apunte sobre su naturaleza jurídica.

El artículo 29 del RGISIOS señala que la Inspección, “en relación con las deudas por cuotas a la Seguridad Social y conceptos de ingreso conjunto con éstas, podrá formular *propuestas de liquidación, actas de liquidación y requerimientos...*”. Los tres instrumentos enumerados no tienen la misma naturaleza y así, los requerimientos

¹⁴⁴ Sobre la naturaleza jurídica y regulación de la reducción del 50 por ciento de la sanción, véase CARBAJAL GARCÍA, P., “Los descubiertos de cuotas a la Seguridad Social y la función liquidatoria de la Inspección de Trabajo”, *Temas Laborales*, nº 42, 1997, págs. 148 a 157. En este trabajo se analiza la medida introducida por la Ley 42/1994 en la LGSS. Se señala que no se trata de una figura desconocida en el ámbito de la previsión social, pues la Ley 40/1980, de 5 de julio, de Inspección y Recaudación de la Seguridad Social, ya había contemplado este mecanismo jurídico en términos similares en su artículo 6.2.

Sobre la naturaleza jurídica de la conformidad que entraña esta figura, este autor realiza su estudio partiendo del ámbito tributario, señalando que han sido varias las tesis que se han sostenido: sobre la condonación del 50 por ciento de la sanción se ha afirmado que es una *confesión extrajudicial* (ARIAS VELASCO, CARRETERO PÉREZ, MANTERO SÁENZ), una *transacción sui generis* (ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA), un *negocio de fijación de los elementos* (PALAO TABOADA) o un *acto de adhesión* (ARRIETA MARTÍNEZ DE PISÓN).

El objeto de la conformidad prestada es la liquidación practicada, o, “dicho de otro modo, cuando el sujeto responsable de la cotización manifiesta su conformidad con la propuesta liquidadora, no lo hace matizadamente en relación con las cuestiones fácticas, alcanzando su declaración al acta en su conjunto”. Los efectos de la conformidad serán tres: el principal de limitar su propio ámbito de operatividad o impugnación del acta, la reducción del 50 por ciento de la sanción impuesta, y la obligación de ingresar el importe de la misma y el de la sanción reducida.

Según CARBAJAL GARCÍA, el propio TC en su sentencia 76/1990, de 26 de abril, *bendice* esta figura; pese a ello, “queda patente, a nuestro juicio, la instrumentalización del derecho sancionador a favor de una más ágil gestión del procedimiento recaudatorio. En este sentido, parece que ha primado la necesidad objetiva de obtener recursos de la forma más eficaz, sin reparar en exceso, en la posible colisión con algunos principios básicos que informan el orden sancionador”.

GONZÁLEZ MÉNDEZ, A., “La conformidad al acta inspectora como criterio de graduación de las sanciones tributarias”, REDF, nº 57, 1988, págs. 66 y 67, señala que, pese a los muy abundantes juicios negativos emitidos sobre la condonación de sanciones derivada de la conformidad prestada, por considerarla causa de debilitación del sistema de sanciones, se pueden efectuar las siguientes consideraciones: “1º. La conformidad ha sido un recurso tradicionalmente asociado a la función inspectora y puesto al servicio del interés recaudatorio de la Administración tributaria; 2º. Se dotó de efectividad a este expediente otorgando al sujeto pasivo el perdón total o parcial de la sanción que legalmente llevaría aparejada su conducta incumplidora; 3º. La longevidad demostrada por este artificio tributario, pese a las muchas normas emanadas por el ejecutivo en materia de inspección y la accidentada trayectoria recorrida por la concepción legal de determinados aspectos de esta fase del procedimiento de gestión, habla del buen servicio rendido a los fines de la Hacienda Pública”.

Consúltense también, dentro del ámbito tributario, PALAO TABOADA, C., “Naturaleza y efectos jurídicos de la conformidad del contribuyente con las actas de la Inspección”, HPE, nº 21, 1973; ARRIETA MARTÍNEZ DE PISÓN, J., “Las actas de la Inspección de los tributos”, Madrid, 1994; CORDERO GARCÍA, J.A., “La conformidad con la propuesta de regularización tributaria”, Valencia, 2000.

se diferencian de las *propuestas* y las *actas de liquidación* en que los primeros son medidas preventivas.

El Ordenamiento jurídico español otorga a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social la facultad de adoptar medidas de carácter preventivo, <<medidas preventivas versus represivas>>¹⁴⁵. “La principal idea de la que debe partirse es de que la finalidad de la Inspección de Trabajo no es tanto la de proponer la imposición de sanciones, sino la de velar por el cumplimiento de las normas sociales”.

La posibilidad de que la Inspección formule requerimiento en vez de *actas de liquidación* y de *infracción* es discrecional; en el inicio puede reaccionar frente a un incumplimiento a través de medidas preventivas o de un procedimiento punitivo¹⁴⁶.

No obstante, en el ámbito del procedimiento recaudatorio de la Seguridad Social, al tener las *actas de liquidación* un carácter puramente liquidatorio y no sancionador, la naturaleza del requerimiento previo como medida preventiva sólo adquirirá la condición de tal en los supuestos en que quepa la expedición de acta de infracción por los mismos hechos; pues precisamente su naturaleza preventiva deriva de que, satisfecha la deuda en el plazo que conceda el requerimiento, impide el levantamiento de *acta de liquidación* (con lógica, puesto que está pagada) y también de *acta de infracción* (la infracción se ha cometido pero no se sanciona).

4.3. Propuestas de liquidación.

Constituyen un instrumento en manos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para iniciar el procedimiento administrativo liquidatorio en las deudas por cuotas a la Seguridad Social. Su regulación ha sido expuesta en el apartado relativo a las *reclamaciones de deudas*, contenida en los artículos 30 de la LGSS y del RGISIOS, respectivamente, puesto que las *propuestas de liquidación* dan lugar a la expedición de estos documentos por la TGSS (“las propuestas de liquidación... se comunicarán a la TGSS, que formalizará las correspondientes reclamaciones de deuda previstas en... la LGSS”, artículo 30.3). Proceden “cuando la Inspección compruebe la falta total de cotización respecto de trabajadores dados de alta, y no se hubieran presentado los documentos de cotización en plazo reglamentario, así como por trabajadores en alta no figurados en tales documentos aunque éstos se presenten dentro de dicho plazo” (artículo 30.1 del RGISIOS).

Hay que destacar dos aspectos de las *propuestas de liquidación* no mencionados anteriormente por presentar conexión con las *actas de liquidación* y la extensión conjunta con *actas de infracción*:

- a) Puede producirse simultáneamente la práctica de *propuesta de liquidación* y la extensión de *acta de liquidación* frente al mismo deudor cuando la Inspección compruebe la existencia de otras deuda que origine esta última. En este caso, se procederá a remitir la primera a la TGSS para la expedición de *reclamación de*

¹⁴⁵ Son medidas preventivas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social las advertencias o recomendaciones, los requerimientos y las órdenes de paralización. Los requerimientos pueden ser de cuatro clases: de alcance general, de liquidación de cuotas, sobre salud laboral dirigidos a las Administraciones Públicas y en materia de prevención de riesgos dirigidos a empresas. En relación con las deudas por cuotas a la Seguridad Social, sólo constituyen medida preventiva los requerimientos.

¹⁴⁶ GARCÍA RUBIO, M.A., “La Inspección de...”, ob. cit., pág. 367, “la posibilidad de combatir los ilícitos sociales mediante instrumentos de prevención constituye una decisión libre de la Inspección de Trabajo, quien en un inicio tiene la oportunidad de elegir entre efectivamente responder al incumplimiento a través de medidas preventivas – sin incoar, por tanto, el procedimiento sancionador – o, por el contrario, decantarse por la extensión de un acta de infracción –iniciadora, como se ha dicho, del citado procedimiento punitivo –”.

deuda y por la Inspección se extenderá el *acta de liquidación*, siguiéndose cada procedimiento liquidatorio por su cauce (artículo 30.4 del RGISIOS). Se trata de distintos tipos de deudas del mismo deudor, una dará lugar a la *propuesta de liquidación* (y a la posterior *reclamación de deuda*) y otra a la extensión de *acta de liquidación*.

- b) Las *actas de infracción* que conlleven *propuesta de liquidación* de deudas – o expedición de *actas de liquidación* –, se formalizarán simultáneamente con las liquidaciones (artículo 14.4 del RGISIOS). Notificada la *propuesta de liquidación* a la TGSS para la expedición de la *reclamación de deudas*, este organismo habrá de comunicar al Jefe de la Inspección Provincial la formalización de este documento de reclamación administrativa del débito para coordinar la tramitación de ambos expedientes (artículo 30.5 del RGISIOS).

4.4 Colaboración entre la TGSS y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. La Unidad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social implantada en la TGSS y la Unidad especializada de Seguridad Social.

Tal y como ha quedado expuesto, los procedimientos liquidatorios de cuotas pueden tener su origen bien por la actuación de la TGSS, bien por la de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, según los casos.

Si bien la TGSS ostenta la titularidad de la función recaudatoria, las competencias de la Inspección en relación con los expedientes liquidatorios, bien extendiendo *actas de liquidación* que después van a convertirse en títulos ejecutivos, bien formulando *propuestas de liquidación* que, trasladadas a la TGSS, originan la expedición de *reclamaciones de deuda*, bien formulando *requerimientos de pago*, denotan el papel activo que tiene este organismo en el procedimiento recaudatorio de la Seguridad Social.

Además, se atribuye a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social la competencia general de "vigilancia en el cumplimiento de las obligaciones que se derivan de la – LGSS – y, en especial, de los fraudes y morosidad en el ingreso y recaudación de cuotas de la Seguridad Social" (artículo 78.1.a) de la LGSS) y la "asistencia técnica a entidades y organismos de la Seguridad Social, cuando le sea solicitada" (artículo 78.1.c) de la LGSS). Se ha suprimido, no obstante, por la LOITSS la competencia que tenía de "inspeccionar la gestión y funcionamiento de las entidades gestoras, servicios comunes e instituciones de Seguridad Social" (que aparecía también en el apartado a) del artículo 78.1 de la LGSS).

La conexión de funciones de la TGSS y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social respecto de la función recaudatoria implica la necesidad de canales de comunicación permanentes que procuren el correcto funcionamiento de la misma. La relación que une a ambos organismos esta presidida por los principios de coordinación y colaboración.

El principio de coordinación está implícito e explícitamente recogido en los preceptos del RGRSS y RGISIOS que imponen la obligación de comunicación por parte de la Inspección a la TGSS de las *propuestas de liquidación*, *actas de liquidación* y extensión conjunta de éstas con *actas de infracción*; y, asimismo, en la obligación de la TGSS de comunicar a la Inspección el pago de *actas de liquidación* elevadas a

definitivas, la prestación de garantías y el comienzo del procedimiento en vía ejecutiva o de deducción de deudas¹⁴⁷.

El principio de colaboración recíproca se plasma en los artículos 78 y 79 de la LGSS y 10 y 19 de la LOITSS. Mientras que la Inspección debe “asistencia técnica a entidades y organismos de la Seguridad Social, cuando le sea solicitada” (artículo 78.1.c) de la LGSS) y “prestará su colaboración y apoyo a... las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, a las que facilitará las informaciones que requieran como necesarias para su función, siempre que se garantice el deber de confidencialidad, si procediese” (artículo 10.1 de la LOITSS), “los servicios de la Seguridad Social prestarán su colaboración a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en orden a la vigilancia que ésta tiene atribuida respecto al cumplimiento de las obligaciones de empresarios y trabajadores establecidas en la... ley” (artículo 79 de la LGSS).

A ambos principios responde la creación, en primer lugar, de la Unidad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social implantada en las Direcciones Provinciales de la TGSS y, después, de la Unidad especializada de Seguridad Social de la Inspección.

Comenzando por la primera de ellas, debe precisarse que la Unidad de la Inspección implantada en la TGSS constituyó una de las grandes novedades de la reforma operada en la LGSS por la Ley 42/1994, de 30 de diciembre. El artículo 31.2 de la LGSS, en la redacción dada por esta ley, dispone que “en la Dirección Provincial de la TGSS existirá una Unidad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para el ejercicio de las funciones descritas en el número anterior (sobre extensión de *actas de liquidación*), y las específicas que le encomiende la TGSS en el ámbito de la gestión recaudatoria y en el de las competencias de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social”.

De esta Unidad se afirma que “tiene su antecedente en la Oficina Delegada de la Inspección, con sede en el viejo y extinto Instituto Nacional de Previsión”¹⁴⁸. Respecto de su finalidad, la doctrina aprecia varias razones que han podido llevar al legislador a crear este modelo organizativo: “en primer lugar, el deseo, nunca silenciado, de la TGSS de volver a contar con su propio sistema de inspección, al haber perdido al Cuerpo de Controladores de la Seguridad Social, como consecuencia de su extinción y posterior integración en el Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social. En segundo lugar, porque no debe parecer extraño que la TGSS, dado el ingente volumen de recursos que maneja en cotizaciones sociales, pretenda ejercer un control más exhaustivo sobre las mismas dotándose de funcionarios con capacidad inspectora. En tercer lugar, porque de la reforma parece desprenderse una potenciación de la función inspectora en materia de Seguridad Social”¹⁴⁹.

¹⁴⁷ Este principio está contenido en los artículos 30.1.a) de la LGSS, 86.4 y 5 del RGRSS, y 30.3 y 5, 33.1. 2 y 3, 34.3 del RGSIOS. Sobre la coordinación entre TGSS e Inspección de Trabajo y Seguridad Social y posibles disfunciones entre sus actuaciones, LAÍN DOMÍNGUEZ, A., “La Inspección de Trabajo y Seguridad Social: actuaciones en materia de Seguridad Social”, en VAZQUEZ GONZÁLEZ, I., “La Inspección de...”, ob. cit., págs. 229 a 233.

¹⁴⁸ CARBAJAL GARCÍA, P., “Los descubiertos de cuotas...”, ob. cit., pág. 142. En general sobre esta Unidad, véase este autor págs. 142 a 145.

¹⁴⁹ CARBAJAL GARCÍA, P., “Los descubiertos de cuotas...”, ob. cit., pág. 144. También, MAGALLÓN ORTÍN, M., “Modificaciones en materia de Recaudación en el Sistema de Seguridad Social (Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social)”, Tribuna Social, nº 53, 1995, pág. 50, señala que “esta reforma responde a la necesidad objetiva de la TGSS de tener un cuerpo de inspectores a su servicio. La adecuada gestión de la Seguridad Social en materia de afiliación y de recaudación exige investigar *in situ* determinadas situaciones de hecho, que únicamente pueden resolverse mediante actuaciones inspectoras. Los planes de inspección elaborados por la TGSS, con

La misión de la Unidad de la Inspección de la TGSS es coordinar las actuaciones que en esta materia y en su respectivo ámbito territorial realicen los funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social no integrados en esta Unidad. Se compone de funcionarios de la Inspección que dependen de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en todo lo relacionado con el ejercicio de sus funciones inspectoras (artículo 30.2 LGSS). La Disposición Adicional tercera de la LISOS de 1988 se encargaba de señalar que estos funcionarios, no obstante su adscripción orgánica y funcional, podían desarrollar la totalidad de los cometidos encomendados al Cuerpo al que pertenecen, cualquiera que fuere la Administración Pública a la que estuvieren adscritos¹⁵⁰.

La regulación de la Unidad de la Inspección implantada en las Direcciones Provinciales de la TGSS del artículo 31.2 de la LGSS ha sido sustituida por la de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social contenida en la LOITSS. El artículo 19.1 de esta Ley prevé el establecimiento de “las necesarias unidades especializadas y precisas en sus áreas funcionales de actuación...”. En concreto, una de ellas “será la del área de la Seguridad Social que, entre sus cometidos, cumplimentará las tareas que le encomienden las entidades y servicios de la Seguridad Social”.

Con el desarrollo de lo dispuesto en este artículo 19.1¹⁵¹, y la creación de la Unidad especializada de Seguridad Social de la Inspección, quedará derogado el contenido del artículo 31.2 de la LGSS y suprimida la Unidad de la Inspección en la TGSS (Disposición derogatoria única de la LOITSS). El artículo 55 del Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, debe considerarse norma de desarrollo de aquel artículo, y su apartado sexto señala que “en todas las Inspecciones Provinciales de Trabajo y Seguridad Social, existirá una unidad especializada en el área de Seguridad Social, cuyo Jefe asumirá las funciones... en dicha materia, correspondiéndole asimismo efectuar los actos administrativos liquidatorios y sancionadores...”. Asimismo, es norma de desarrollo del artículo 19 de la LOITSS el propio RGISIOS.

La Unidad especializada de Seguridad Social tiene dependencia orgánica y funcional de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (en su doble estructura de vinculación de la Administración General del Estado o Autonómica competente), a diferencia de la Unidad de la Inspección implantada en la TGSS, con dependencia

ánimo de combatir el fraude en sectores de economía sumergida, necesitan para ser llevados a cabo de un cuerpo de inspección de seguridad social dependiente de la propia TGSS. La carencia de este sistema de inspección propio, significaba establecer acuerdos de coordinación de trabajos y actuaciones entre la TGSS y la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, con las disfunciones que toda colaboración entre organismos conlleva, así como una clara pérdida de la potencialidad del trabajo”.

¹⁵⁰ Sobre las funciones de los Jefes de estas Unidades y de los funcionarios adscritos a las mismas, véanse las Ordenes de 2 de agosto de 1995, BOE de 2 de octubre, y 29 de febrero de 1996, BOE de 15 de marzo. La Disposición Adicional segunda de la vigente LISOS, señala que “la disposición adicional tercera de la Ley 8/1988, de 7 de abril, en su redacción vigente, quedará derogada en cada territorio autonómico cuando se logre el respectivo acuerdo con cada Comunidad Autónoma a que se refiere el artículo 17 de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, de conformidad con lo previsto en el apartado dos de su disposición derogatoria”.

¹⁵¹ Cosa que debe entenderse realizada por el Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero, por el que se aprueba el ROFITSS, en su artículo 55. Según su apartado sexto, “en todas las Inspecciones Provinciales de Trabajo y Seguridad Social, existirá una Unidad especializada en el área de Seguridad Social, cuyo Jefe asumirá las funciones del apartado 3 en dicha materia, correspondiéndole asimismo efectuar los actos administrativos liquidatorios y sancionadores en los términos reglamentarios. Las relaciones ordinarias de servicio con las entidades y servicios de protección social, en el ámbito provincial, se asumirán por el Jefe de dicha unidad”.

funcional de la Dirección General de la Inspección y orgánica de las Direcciones Provinciales de la TGSS¹⁵².

Pese a que desde la creación de la Unidad de la Inspección implantada en las Direcciones Provinciales de la TGSS con la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, hasta la LOITSS han transcurrido varios años, se resalta que “hasta 1997, sin embargo, el proceso de creación de estas Unidades inspectoras de la Tesorería General había sido bastante deficiente, en el sentido de que ni se habían constituido en la mayoría de las provincias, ni en las escasas provincias en que sí se habían implantado estaban teniendo resultados óptimos. Las dificultades que conllevaba la integración de estas Unidades en la estructura de la Tesorería General aparecían como la principal causa de su mínima creación y rendimiento. Es por esta razón que la reciente Ley 42/1997 ha previsto sustituir estas Unidades por otras nuevas Unidades especializadas en el área de Seguridad Social, las cuales, ya no quedarán ubicadas en la Tesorería, sino que... pasarán a encuadrarse en las propias Inspecciones Provinciales”¹⁵³.

No obstante, la medida no acaba de convencer como mecanismo de coordinación entre la TGSS y la Inspección, indicándose que “la creación por la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de las Unidades de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en (cada) Dirección Provincial de la TGSS (llamadas a ser sustituidas en un futuro por las Unidades especializadas en el Área de Seguridad Social contempladas en el artículo 19.1 de la LIT), no ha contribuido decisivamente a coordinar a la ITSS y a la TGSS al no haberse solucionado el problema de fondo consistente en que dentro de un único procedimiento de liquidación de las cuotas a la Seguridad Social no se hubiese procedido a delimitar normativamente las actividades administrativas de gestión y las de inspección ni a definir las competencias de cada órgano de control en sus respectivas actividades administrativas”¹⁵⁴.

4.5.- Régimen transitorio de los procedimientos.

¹⁵² Las repercusiones del cambio de dependencia orgánica son variadas en relación con la competencia de esta Unidad respecto de los procedimientos de liquidación de cuotas: competencia de la propia Inspección para resolver los recursos administrativos que se interpongan frente a actos de la Unidad especializada; asunción de la defensa de los asuntos ante el orden contencioso-administrativo por las Abogacías del Estado (en lugar de por el Cuerpo de Letrados de la Administración de la Seguridad Social), etc.

¹⁵³ GARCÍA RUBIO, M.A., “La Inspección de...”, ob. cit., pág. 96. Señala que la Memoria del Anteproyecto de la Ley de Inspección de 1997 justifica el retraso de su creación en los <<defectos estructurales en su concepción>> y en que <<la precariedad de las conexiones informáticas ha impedido el inicio de treinta y nueve de las unidades; los apuntados defectos conceptuales motivan que, en las trece Unidades cuyo funcionamiento inicial acaba de forzarse, no se registre en los cuatro meses de su funcionamiento apenas actuaciones en materia de fraude..., con escasos resultados liquidatorios reales>>.

¹⁵⁴ LAÍN DOMÍNGUEZ, A., “La Inspección de Trabajo y Seguridad Social: actuaciones en materia de Seguridad Social”, en VAZQUEZ GONZÁLEZ, I., “La Inspección de...”, ob. cit., pág. 230. Afirma este autor que “sería deseable que el legislador regulase de modo coordinado en el procedimiento liquidatorio la gestión y la inspección no sólo en aras a conseguir una mayor eficacia en la actividad administrativa sino también para dar cumplimiento al mandato establecido en el artículo 18.1 de la LRJ-PAC... precepto que estimamos plenamente de aplicación en el presente caso”.

En el mismo sentido, MERCADER UGUINA, J.R., “Racionalidad del derecho, técnica legislativa y leyes de acompañamiento”, RL, nº 5, 1998, pág. 68, según el cual las modificaciones introducidas por la Ley 66/1997 y la LOITSS sirven para exteriorizar tensiones infraorganizativas a la hora de diseñar una definitiva estructura orgánica en materia recaudatoria entre la TGSS y la Inspección de Trabajo, como revela la disposición derogatoria única de la LOITSS, al establecer la modificación del artículo 31.2 de la LGSS por el que se había establecido la creación y funcionamiento de la Unidad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en la Tesorería. “El panorama que se observa no deja de suscitar recelos y hace pensar al intérprete en la ausencia de una política global en este materia, en la falta de programación de conjunto, pues no se explica de otra forma la inestabilidad normativa y los continuos cambios en un sector de la Seguridad Social en el que la estabilidad de los procedimientos es garantía de seguridad y previsibilidad para los ciudadanos”.

La nueva estructura organizativa de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que se establece con los cambios normativos de 1997, así como las modificaciones que se introducen en la LGSS en los procedimientos liquidatorios de las cotizaciones a la Seguridad Social, han necesitado de un período de tiempo para su puesta en marcha.

La LOITSS debe considerarse desarrollada, en lo relativo a los expedientes liquidatorios de cuotas, por el RGISIOS y por el Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Hasta el completo desarrollo de las previsiones de la LOITSS y la total efectividad de las mismas, se plantean los siguientes problemas de derecho transitorio¹⁵⁵:

- a) Vigencia de la LOITSS en relación con los procedimientos liquidatorios.

La Disposición final única, apartado segundo, de la LOITSS señala que “entrará en vigor a los tres meses de su publicación en el <<Boletín Oficial del Estado>>”¹⁵⁶.

A partir de su entrada en vigor, los procedimientos administrativos relativos a las *actas de liquidación* de cuotas se rigen por lo dispuesto en la LGSS en la redacción dada a la misma por la LOITSS. Los procedimientos ya iniciados a la entrada en vigor de esta Ley seguirán rigiéndose por la normativa anterior, puesto que no se la dota de efectos retroactivos. En su consecuencia, para estos últimos procedimientos siguen vigentes los preceptos de la LGSS en la redacción dada a los mismos por la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (en particular, lo relativo a la Unidad de la Inspección incardinada en la TGSS, su dependencia orgánica de la TGSS y la interposición de recursos administrativos ante el Director Provincial de la TGSS).

- b) Unidades de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en la TGSS: mantenimiento de su existencia y competencias.

El párrafo segundo de la Disposición derogatoria única de la LOITSS dispone la vigencia del artículo 31.2 de la LGSS (regulador de la Unidad de la Inspección en la TGSS) hasta que sea desarrollado el artículo 19.1 de aquélla.

La Disposición transitoria única del RGISIOS, en su apartado tercero, señala que “hasta tanto se dicten las normas de desarrollo organizativo de la Ley 42/1997, y se proceda a la provisión de Jefaturas de la Unidad especializada de la Inspección en Seguridad Social, las funciones previstas para las mismas... serán ejercidas con el mismo carácter por el Jefe de la Unidad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social o, en su caso, por el correspondiente órgano inspector de la autoridad central”.

¹⁵⁵ Véase la Circular nº 5-010, de 20 de febrero de 1998, de la Dirección General de la TGSS, sobre Instrucciones sobre actuación de las Direcciones Provinciales de la TGSS respecto de las *actas de liquidación* expedidas con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

¹⁵⁶ La fecha de entrada en vigor no ha estado exenta de polémica, según el Servicio Jurídico del Ministerio de Trabajo la LOITSS entró en vigor el día 16 de febrero de 1998, pues, partiendo del cómputo de plazos fijados por meses o años del artículo 5.1 del Código civil, el cómputo del plazo de fecha a fecha se inicia al día siguiente de la notificación o publicación y concluye el día correlativo al de la notificación o publicación (SSTS 23 de diciembre de 1980, RJ 4648, 25 de mayo de 1985, RJ 2641, y 27 de enero de 1986, RJ 85). Para otro sector, sin embargo, la fecha a considerar debe ser el día 15 de febrero de 1998.

El desarrollo normativo de la LOITSS debe considerarse efectuado por el Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, cuyo artículo 55 regula la composición, estructura y funciones de las unidades especializadas de la Inspección.

En su consecuencia, y cohonstando lo dispuesto en los artículos 31.2 de la LGSS, 19.1 de la LOITSS y las Disposiciones adicional quinta y derogatoria única de esta última, se debe concluir que se mantendrán las Unidades de la Inspección en las Direcciones Provinciales en la TGSS en tanto en cuanto no existan las unidades especializadas de Seguridad Social de la Inspección (y se doten sus respectivas Jefaturas), correspondiendo a las primeras las competencias y funciones que la LGSS atribuye a las segundas.

La dependencia jerárquica de las Unidades de la Inspección en la TGSS – y hasta su desaparición – seguirá considerándose respecto de los Directores Provinciales de este organismo.

En cuanto se haga efectiva la regulación contenida en el Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero, sobre las Unidades especializadas en Seguridad Social (y se provean sus Jefaturas), las Unidades de la Inspección en la TGSS desaparecerán y el artículo 31.2 de la LGSS se habrá de considerar derogado.

c) Recursos administrativos y jurisdiccionales.

Frente a las *actas de liquidación* elevadas a definitivas cabe recurso administrativo – hoy de alzada y antes “ordinario” – ante el Director Territorial de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social correspondiente (artículo 33.3 del RGISIOS). También, frente a las resoluciones unificadas que recaigan en los expedientes de *actas de liquidación* concurrentes con *actas de infracción*.

Hasta tanto no se desarrolle reglamentariamente la figura del Director Territorial de la Inspección, “las facultades de resolución del recurso ordinario derivado de expedientes originados por *actas de liquidación*... serán ejercidas por el Jefe de la Inspección Provincial en que radique la respectiva capitalidad autonómica, excepto las derivadas de acta formulada por la Unidad radicada en la autoridad central, y por las Inspecciones Provinciales radicadas en La Rioja, Ceuta y Melilla en que dichas facultades corresponderán a la autoridad central de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (Disposición transitoria única, apartado cuarto, del RGISIOS).

La figura de las Direcciones Territoriales ha sido desarrollada por el artículo 50 del Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero, pero, no obstante, habrá de entenderse que hasta que no se haga efectiva regirá lo dispuesto en la Disposición transitoria única, apartado cuarto, del RGISIOS transcrita.

En los recursos jurisdiccionales ante el Orden Contencioso-Administrativo que se interpongan, la representación y defensa del órgano de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que resuelva el recurso administrativo será asumida por la Abogacía del Estado. Su razón de ser estriba en que la Inspección depende funcionalmente de la Administración General del Estado o de la Administración Autonómica, según la materia sobre la que verse su actuación, y no de la Administración de la Seguridad Social (ni siquiera cuando se trate de las Unidades especializadas en el área de Seguridad Social). En el sistema anterior, el recurso

Capítulo IV

administrativo era resuelto por el Director Provincial de la TGSS y la representación y defensa de sus resoluciones era competencia de los Letrados de la Administración de la Seguridad Social.

CAPÍTULO QUINTO

APUNTE COMPLEMENTARIO: TRÁMITES DE LA VÍA EJECUTIVA.

- 1.- Iniciación de la vía ejecutiva.
- 2.- Desarrollo de la vía ejecutiva.
- 3.- Terminación del procedimiento de apremio y del procedimiento recaudatorio.
- 4.- Créditos incobrables.
- 5.- Tercerías.
- 6.- Medidas cautelares.
- 7.- Recursos administrativos.

1.- INICIACIÓN DE LA VÍA EJECUTIVA.

Se exponen en este último Capítulo, de manera no exhaustiva, los trámites de la vía ejecutiva, es decir, el aspecto procedimental de la ejecución forzosa de la recaudación de la Seguridad Social¹.

Conforme al artículo 5 del RGRSS, en el caso de que los sujetos responsables no cumplan las obligaciones a su cargo en período voluntario, la recaudación se efectuará, según proceda, por vía de apremio o mediante el procedimiento de deducción. El procedimiento de deducción ya ha sido analizado en el Capítulo Tercero; analizaremos aquí el procedimiento de apremio.

Se puede abordar la exposición procedimental de la vía ejecutiva, como todo procedimiento administrativo, distinguiendo tres fases: la iniciación, el desarrollo y la finalización. Esta tripartición es aceptada por la doctrina mayoritaria, aunque hay un sector partidario de distinguir en los procedimientos de apremio tantas fases como actuaciones procedimentales señalan las normas recaudatorias².

De las tres fases, la de iniciación "tiene un carácter esencial en el *iter* procedimental, en el sentido de constituir un trámite principal y necesario que siempre debe producirse para poder hablar de la existencia de un procedimiento de apremio"³. La fase de desarrollo constituye la base de la ejecución forzosa, y comprende el embargo del patrimonio del deudor y la realización material de éste. Y, por último, la finalización de la vía ejecutiva, conceptualmente distinta y más amplia que la mera finalización del expediente de apremio, es la última fase de la misma.

Conviene recordar que son distintos los conceptos de vía ejecutiva y procedimiento de apremio, siendo este último un cauce procedimental a través del cual discurre la primera, y con la posibilidad de que se desarrolle ésta sin el segundo⁴.

¹ Sobre las fases de la vía ejecutiva del procedimiento de recaudación de la Seguridad Social, véase ALONSO OLEA, M. y TORTUERO PLAZA, J.L., "Instituciones de la Seguridad Social", Madrid, 1998, págs. 444 y ss.

² PEREZ DE VEGA, L.M., "La iniciación del procedimiento de apremio de las deudas tributarias", Valladolid, 1998, págs. 79 y 80.

³ PEREZ DE VEGA, L.M., "La iniciación...", ob. cit., pág. 80.

⁴ VALENTÍN-FERNÁNDEZ SANTACRUZ, M.J., "La Ley de Derechos y Garantías del Contribuyente en materia de recaudación", Actualidad Aranzadi, 10 de septiembre de 1998, sostiene, aunque en sede de recaudación tributaria, que "el procedimiento de apremio es una de las fases del período ejecutivo y... se inicia con la notificación de la providencia de apremio...". "Ha de recordarse que el inicio del período ejecutivo e inicio del procedimiento de apremio son dos conceptos diferentes. El primero, de mayor extensión temporal, incluye dentro de sus fases al segundo. Iniciado el período ejecutivo y dictada la

1.1.- Iniciación de la vía ejecutiva.

El procedimiento de recaudación en vía ejecutiva se inicia automáticamente una vez transcurridos los plazos que se señalan en los artículos 30 y 31 de la LGSS o 105 y 106 del RGRSS - con independencia del recurso administrativo o contencioso-administrativo que el interesado pueda formular -. Está regulado en el Título III del RGRSS (artículos 107 y siguientes)⁵.

El inicio de la vía ejecutiva trae consigo los siguientes efectos:

1. Creación del título ejecutivo. Los documentos administrativos de reclamación de las deudas, esto es, las *reclamaciones de deudas* por cuotas y por los demás recursos de la Seguridad Social objeto de las mismas, las *actas de liquidación* de cuotas elevadas a definitivas mediante acto administrativo, cuando unas y otras no hubieran sido impugnadas, o, habiéndolo sido, no se hubiera consignado o garantizado con aval su importe, así como las resoluciones administrativas que unas y otras originen, se transforman en títulos ejecutivos (artículos 33.3 de la LGSS y 107.3 del RGRSS), esto es en los documentos habilitantes para que la Administración pueda dirigirse contra el patrimonio del deudor; títulos ejecutivos dotados de la misma fuerza ejecutiva que las sentencias judiciales para proceder contra los bienes y derechos del deudor⁶.
2. Aplicación del recargo de apremio. Determina la aplicación automática del recargo de apremio, que será del 20 o 35 por ciento, según los casos (artículos 33.2 de la LGSS y 107.1.a del RGRSS)⁷. Este recargo es incompatible con el de mora, se calcula sobre la deuda y se liquida en el documento que contiene la deuda principal para su ingreso conjunto, mas, si se hubiera abonado parte de ella en período voluntario, el recargo se calcula sobre la cantidad resultante de minorar esos pagos (artículo 97 del RGRSS)⁸.
3. Atribución de gastos y costas. "Las costas causadas – en el proceso de ejecución forzosa – serán en todo caso a cargo del apremiado" (artículo 156 del RGRSS), y también los gastos. Ambos conceptos serán de cuenta

providencia de apremio, la posterior notificación de ésta determina el comienzo del procedimiento de apremio".

⁵ El desarrollo reglamentario se prevé en el artículo 33.5 de la LGSS que dispone que "el Gobierno, mediante Real Decreto, a propuesta del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social – hoy, Trabajo y Asuntos Sociales -, aprobará el oportuno procedimiento para la cobranza de los débitos a la Seguridad Social en vía de apremio".

⁶ ALONSO OLEA, M. y TORTUERO PLAZA, J.L., "Instituciones de la Seguridad Social", Madrid, 1998, pág. 445. Se indica que "finalizados los plazos señalados en las reclamaciones de la deuda sin que ésta se hubiera hecho efectiva, se iniciará automáticamente la vía de apremio con los recargos del 25 o 30 por cien. Constituyen título ejecutivo para que la TGS inicie la vía administrativa de apremio, las reclamaciones de la deuda, las *actas de liquidación* y las resoluciones administrativas que originen si fueron impugnadas. Tales títulos tendrán la fuerza ejecutiva para proceder contra los bienes y derechos del deudor".

⁷ El artículo 73 del RGRSS señala que, ingresadas las deudas una vez iniciada la vía ejecutiva, se incrementarán con los recargos de apremio siguientes: del 20 por ciento cuando se trate de deudas por cuotas y los sujetos responsables hubieren presentado los documentos de cotización en plazo reglamentario y cuando sean deudas con la Seguridad Social distintas de las cuotas, y del 35 por ciento cuando los sujetos responsables no hubieren presentado los documentos de cotización dentro del plazo reglamentario.

⁸ Téngase en cuenta la reflexión efectuada en el Capítulo Tercero sobre el recargo de apremio.

del sujeto responsable del pago (artículos 33.4 de la LGSS y 156 a 161 del RGRSS)⁹.

4. Ejecutividad: excepcionalidad de la suspensión. Se impulsa de oficio en todos sus trámites y solamente se suspende por las causas tasadas que señala el artículo 184 del Reglamento (artículo 107.1.b del RGRSS). La interposición de recurso de alzada (antes ordinario) y/o contencioso-administrativo frente a los actos de gestión recaudatoria en vía ejecutiva no suspende la ejecución si no se realiza el pago de la deuda, se garantiza con aval suficiente o se consigna su importe, más el importe del recargo y un 3 por 100 a efectos de cantidad a cuenta de las costas del procedimiento establecidas (artículo 34.4 de la LGSS)¹⁰.
5. La imposibilidad de ser considerado al corriente de pago, con la multitud de efectos que se deducen de esta situación (certificaciones en caso de contratas y subcontratas, contratación con la Administración, acceso a deducciones o bonificaciones y subvenciones o ayudas públicas, etc.)¹¹.

La esencia de la ejecución forzosa del procedimiento recaudatorio, recordemos, es la posibilidad de que la Administración recaudadora efectúe coacción directa sobre el patrimonio del deudor para satisfacer el interés general perjudicado por la deuda. Por tal, el artículo 33.2 de la LGSS determina que “la exacción en vía ejecutiva de las deudas por cuotas y demás recursos de la Seguridad Social que tengan el carácter de ingresos de derecho público y que no sean frutos, rentas o cualquier otro producto de sus bienes muebles o inmuebles, se efectuará mediante el procedimiento administrativo de apremio seguido por la TGSS”.

⁹ Según el artículo 156 del RGRSS “se entiende por costas en el procedimiento de apremio aquellos gastos que se originen durante el proceso de ejecución forzosa... Se considerarán costas los siguientes gastos: [1] los honorarios de quienes, ajenos a la Administración, intervengan en valoraciones, deslindes y enajenaciones de bienes embargados; [2] honorarios de los Registradores y demás gastos que deban abonarse por actuaciones seguidas en los registros públicos; [3] los que deban abonarse por depósitos de los bienes embargados; [4] gastos que se originen por los anuncios de subastas y demás formas de enajenación de los bienes embargados; [5] aquellos otros gastos imprescindibles para la ejecución, previa autorización de la Dirección Provincial. No podrán incluirse como costas del procedimiento de apremio, los gastos ordinarios de los órganos de la Administración de la Seguridad Social”. Los artículos 157, 158 y 159 del RGSS regulan, respectivamente, los “Honorarios por valoraciones, deslinde y enajenaciones de los bienes embargados”, los “Honorarios de los Registradores y demás gastos por actuaciones en registros públicos” y los “Gastos de depósito y administración”. El artículo 190 del RGRSS regula los “Anuncios en los Boletines Oficiales”, señalando que “serán de inserción gratuita cuantos anuncios hayan de publicarse en el BOE, en el de la Provincia o en el de la Comunidad Autónoma respectiva, relacionados con el procedimiento recaudatorio. Sin embargo, no estarán exentos de pago los anuncios cuya inserción en el respectivo Boletín Oficial constituya el hecho imponible de tasas o precios públicos establecidos por Ley de la correspondiente Comunidad Autónoma ni, en general, los anuncios de subastas y demás formas de enajenación de los bienes embargados dado su carácter de costas del procedimiento...”.

A tenor del artículo 122.1.1 de la Orden de 26 de mayo de 1999, “no tendrán la consideración de costas del procedimiento de apremio los gastos de desplazamiento y demás indemnizaciones por razón del servicio de los órganos de la Administración de la Seguridad Social, ni las contraprestaciones acordadas en los conciertos celebrados para la ejecución material de subastas públicas por empresas y profesionales especializados a que se refiere el artículo 151 del RGRSS, ni los gastos ordinarios de las URE y demás órganos de recaudación de la TGSS”.

¹⁰ Recuérdese lo dicho sobre la ejecutividad en el Capítulo Tercero y las causas de suspensión de la vía ejecutiva.

¹¹ MORON PRIETO, R., “Derecho de la Seguridad Social”, Valencia, 1997, pág. 254. Con respecto a la compensación de deudas, el RGRSS de 1991 establecía la misma respecto de las deudas con la Seguridad Social que se encontrasen en período voluntario de recaudación (artículo 46). El RGRSS de 1995 dispone, en su artículo 48, la posibilidad de compensación total o parcial de deudas tanto si se encuentran en período voluntario como en vía ejecutiva, con una serie de supuestos y requisitos.

En su virtud, la norma reguladora determina que el medio de coacción de la Administración para la ejecución forzosa de la deuda será el *apremio sobre el patrimonio del deudor*, que es el mas frecuente aplicable en el supuesto de deudas consistentes en cantidades dinerarias líquidas. Por ello, una vez iniciada la vía ejecutiva, la misma transcurrirá a través del procedimiento de apremio que se abre a través del acto administrativo denominado *providencia de apremio*.

1.2. Iniciación del procedimiento de apremio: la providencia de apremio, su notificación y oposición a la misma.

La ejecución contra el patrimonio del deudor a la Seguridad Social, con base en los títulos ejecutivos, “se despachará mediante providencia de apremio...”, según disponen los artículos 34.1 de la LGSS y 110.1 del RGRSS.

La providencia de apremio es, por tanto, el acto administrativo en virtud del cual se inicia formalmente el procedimiento de apremio y determina lo que éste implica: el despacho de la ejecución sobre el patrimonio del deudor. Se afirma que “la providencia constituye el acto iniciador del procedimiento ejecutivo, ordenando que se proceda contra los bienes del deudor para el cobro de las cantidades en descubierto”, y, lejos de la opinión de algunos autores que sostienen que la providencia de apremio es un mero trámite dentro del procedimiento de apremio, “la providencia de apremio... constituye el auténtico acto iniciador del mismo, definiendo el objeto del procedimiento y habilitando para la prosecución del mismo a través de los concretos actos ejecutivos. Su falta determina la nulidad de las actuaciones posteriores debido a ese desvío del procedimiento...”¹².

Es “un acto administrativo dictado de oficio y de carácter cualificado”, que “goza de la presunción de legalidad propia de todo acto administrativo”. “No tiene naturaleza jurisdiccional pero la influencia del derecho procesal... queda reflejada tanto en su denominación como en sus efectos. Esta equiparación... se ha mantenido... quizás para recalcar el privilegio de autotutela ejecutiva de la Administración...”¹³.

Para la gestión recaudatoria de la Seguridad Social, la providencia de apremio es presupuesto de procedibilidad del apremio; señalando el artículo 110.1 *in fine* del RGRSS que “su omisión determinará la improcedencia de la vía de apremio”. Y no se identifica con los títulos ejecutivos, a diferencia de la recaudación tributaria en donde se la atribuye una doble función de título ejecutivo y acto iniciador del procedimiento de apremio¹⁴.

El momento de expedición de la providencia de apremio lo determina el artículo 110.2 del RGRSS a cuyo tenor “se expedirá una vez iniciada la vía ejecutiva por haber finalizado los plazos de ingreso en período voluntario señalados en el título ejecutivo sin haberse efectuado el pago de los mismos”. La expiden las Direcciones Provinciales

¹² LOPEZ DÍAZ, A., “La recaudación de deudas tributarias en vía de apremio”, Madrid, 1992, págs. 244 y 245.

¹³ PEREZ DE VEGA, L.M., “La iniciación del procedimiento de apremio de las deudas tributarias”, Valladolid, 1998, pág. 284.

¹⁴ En la recaudación tributaria se considera a la providencia de apremio como título ejecutivo, en virtud del artículo 127.4 de la LGT que señala que “la providencia anterior – de apremio –, expedida por órgano competente, es el título suficiente que inicia el procedimiento de apremio y tiene la misma fuerza ejecutiva que la sentencia judicial para proceder contra los bienes y derechos de los obligados al pago”. El título ejecutivo tras la reforma de la LGT por Ley 25/1995, de 20 de julio, es, pues, la providencia de apremio, SERRANO ANTÓN, F., “La oposición a la vía de apremio”, Pamplona, 1998, prólogo y pág. 169.

Sobre la configuración dual de título ejecutivo y acto formal de iniciación del procedimiento de apremio, véase también, LOPEZ DÍAZ, A., “La recaudación de deudas tributarias en vía de apremio”, Madrid, 1992, págs. 241 y ss.; PEREZ DE VEGA, L.M., “La iniciación del procedimiento de apremio de las deudas tributarias”, Valladolid, 1998, págs. 283 y ss.

de la TGSS en sus correspondientes demarcaciones (y, dentro de ellas, las unidades que se designen para ello).

La providencia de apremio debe incluir lo siguiente (artículo 110.3 y 4 del RGRSS):

1. Referencia expresa a la deuda pendiente de ingreso que figure en el título ejecutivo correspondiente.
2. Requerimiento de pago en plazo de quince días, con indicación del lugar de ingreso.
3. Advertencia al deudor que de no efectuar el abono, tras los quince días, se procederá sin más a la ejecución de las garantías existentes, en su caso, o al embargo de sus bienes en cantidad bastante para el pago de la deuda por principal, recargo de apremio, intereses, en su caso, y costas del procedimiento.
4. Advertencia expresa de la repercusión de las costas del procedimiento de apremio.
5. Expresa mención de que puede oponerse a la providencia por los únicos motivos enumerados en los artículos 34.2 de la LGSS o 111 del RGRSS, debidamente justificados, en el plazo de los quince días siguientes a su notificación¹⁵.

La providencia de apremio debe ser notificada al deudor mediante comunicación dirigida al mismo (artículo 110.4 del RGRSS). Este es un requisito de validez de la misma, ya que su eficacia queda demorada hasta la correcta notificación.

La notificación debe efectuarse conforme a lo que dispone el artículo 109 del RGRSS para las notificaciones en general en el procedimiento de apremio, esto es: [1] en el más breve plazo posible y en todo caso dentro de diez días a partir de la fecha en que haya sido dictado el acto objeto de la misma; [2] debe contener el texto del acto de que se trate, indicación de si es o no definitivo en vía administrativa, recurso que contra el mismo proceda, órgano ante el que habrá de presentarse y plazo para interponerlo; [3] cuando se trate de providencias de apremio, además, los requisitos citados anteriormente; [4] las notificaciones se practicarán de conformidad con los artículos 58 a 61 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre; cuando haya de recurrirse a la notificación por medio de publicación de anuncios en tablón de edictos y en los Diarios Oficiales, se advertirá al deudor que comparezca, por sí o representante. Transcurridos ocho días desde la publicación del anuncio en el tablón de edictos del Ayuntamiento de su último domicilio y en el correspondiente Diario Oficial sin personarse el interesado, se le tendrá por notificado de todas las sucesivas diligencias hasta que finalice la sustanciación del procedimiento, sin perjuicio del derecho que le asiste a comparecer; [5] las notificaciones defectuosas producirán efectos a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que impliquen el conocimiento del contenido de la resolución o acto objeto de la notificación o formule oposición a la providencia de apremio o interponga recurso de alzada (antes ordinario).

¹⁵ Asimismo, consideramos que en la providencia de apremio habrá de indicarse si procede la interposición de otros recursos y el plazo y el órgano ante el que deben interponerse (artículo 109.1 del RGRSS), pues, según el artículo 183.2 del RGRSS, “lo dispuesto... – sobre impugnación de actos de gestión recaudatoria de la Seguridad Social – se entiende sin perjuicio de lo establecido en el artículo 111 de este Reglamento, sobre oposición a la providencia de apremio...”.

Expedida la providencia de apremio y notificada al deudor, queda iniciado el procedimiento de apremio, que se impulsará de oficio en todos sus trámites (artículo 107 del RGRSS) hasta la consecución del cobro coactivo. Siguiendo a MORON PRIETO, se pueden sistematizar así las posibles conductas del apremiado¹⁶:

- a) Abonar las cantidades reclamadas (principal, recargo de apremio e intereses, en su caso) en el plazo de quince días concedido en la providencia de apremio. En este caso, se pone fin a la vía ejecutiva.
- b) Interponer recurso de alzada (antes ordinario) o, en su caso, contencioso-administrativo, en cuyo caso, si se efectúa con consignación o aval, se suspende el procedimiento hasta la decisión de aquél. Si no se consigna o garantiza, el procedimiento sigue su curso, salvedad hecha de una posible suspensión jurisdiccional¹⁷.
- c) No abonar lo adeudado, ni interponer recurso o formular oposición, supuestos en los que continua el procedimiento de apremio.
- d) Oponerse por los motivos tasados establecidos en los artículos 34.2 de la LGSS y 111 del RGRSS. Los requisitos y trámites de esta oposición son:
 - La oposición al apremio debe efectuarse dentro de los quince días siguientes a la notificación de la providencia.
 - Los motivos posibles de oposición son los enumerados en los artículos 34.2 de la LGSS y 111 del RGRSS: [1] pago; [2] prescripción; [3] error material o aritmético en la determinación de la deuda; [4] condonación, aplazamiento de la deuda o suspensión del procedimiento; [5] falta de notificación de la reclamación de la deuda, del acta de liquidación o de las resoluciones que las mismas originen. La alegación de cualquier otro motivo debe ser desestimada, o, mas propiamente, inadmitida.

Sobre sí los motivos de oposición son *numerus clausus o apertus*, diremos que la literalidad de las normas señala que son los únicos motivos posibles para la oposición al apremio ("contra la providencia de apremio sólo serán admisibles...")¹⁸. Clausus, por tanto.

¹⁶ MORÓN PRIETO, R., "Recaudación ejecutiva y los procedimientos de impugnación y revisión de los actos de gestión recaudatoria", en AAVV, DE LA VILLA, L.E. (Director), "Derecho de la Seguridad Social", Valencia, 1997.

¹⁷ Artículo 184.4 del RGRSS.

¹⁸ Sobre la oposición a la vía de apremio en la recaudación tributaria, consúltese SERRANO ANTÓN, F., "La oposición a la vía de apremio", Pamplona, 1998, pág. 69. Este autor señala, sobre si los motivos de oposición son los únicos posibles, que la respuesta se desprende de los términos literales del artículo 138 de la LGT, en el que inequívocamente se establece que <<sólo>> serán admisibles los motivos enunciados. La jurisprudencia tributaria ha mantenido, de forma reiterada, el criterio de enumeración taxativa y exhaustiva en las causas que pueden motivar la oposición al procedimiento de apremio. El Tribunal Constitucional en sentencia 73/1996, de 30 de abril, declara, en su fundamento 4º, que <<en relación con el artículo 137 de la LGT (...), éste se limita a regular los motivos de oposición frente a una providencia de apremio, de naturaleza puramente ejecutiva, que ciertamente sólo cabe impugnar por una serie de motivos tasados. Tanto la sentencia del Tribunal Constitucional 168/1987, como la 73/1996, afirman que el régimen de impugnación de este tipo de providencias... viene a suponer una lista tasada de motivos. También las SSTs 10 de octubre de 1974, RJ 3641; 19 de febrero de 1981, RJ 418; 30 de octubre de 1982, RJ 5824; 24 de octubre de 1985, RJ 5016; 18 de abril de 1994, RJ 3027; 24 de junio de 1994, RJ 4726; 27 de julio de 1994, RJ 5962; 31 de octubre de 1994 y 15 de noviembre de 1994, RJ 4726, 8214 y 9092. SSTSJ de Galicia 31 de mayo de 1995, JT 605; y TSJ de Castilla-La Mancha 24 de julio 1995, JT 916.

Señala que no cabe aprovechar la notificación de la providencia de apremio para formular alegaciones directamente contra la liquidación de la que trae su causa. A título de ejemplo, la STSJ de

Los motivos de oposición pueden clasificarse en materiales y formales. Son de carácter material aquellos en los que no concurre el presupuesto material relativo a la propia deuda que legitima a la Administración para iniciar dicho procedimiento, bien porque la obligación se ha cumplido o se ha extinguido por otras causas, bien porque es inexigible (pago, prescripción, condonación, aplazamiento o suspensión, y también error en la determinación de la deuda). Es motivo formal el que afecta a los requisitos formales de los actos recaudatorios (falta de notificación de la reclamación de la deuda, del acta de liquidación o de las resoluciones que las mismas originen)¹⁹.

Canarias 10 de enero de 1996, JT 26, declara admisible la utilización de motivos de oposición distintos... siempre que se trate de motivos que pongan de manifiesto la extinción de la obligación tributaria o la invalidez de la liquidación apremiada. La STS 20 de febrero de 1996, RJ 3448, insiste en que carecen de virtualidad las alegaciones sobre la liquidación apremiada, que ha devenido en acto consentido y firme, si bien es cierto que cabe reproducir en el procedimiento de apremio cuestiones relativas a la nulidad de pleno derecho de los actos de cuya ejecución se trata o de la existencia en ellos de errores patentes o notorios.

Pone de relieve que los argumentos empleados por la Jurisprudencia suelen girar entorno al principio de seguridad jurídica, ahora bien, la limitación de los medios de impugnación de la vía de apremio debe ser conjugada con una interpretación generosa de los mismos, y en todo caso, con la posibilidad de ataque a la liquidación originaria en el caso de nulidad de pleno derecho de la liquidación (STSJ de Madrid 30 de marzo de 1995, JT 284).

También sobre el carácter de *numerus clausus* o tasado de los motivos de oposición al apremio en la recaudación tributaria, PEREZ DE VEGA, L.M., "La iniciación del procedimiento de apremio de las deudas tributarias", Valladolid, 1998, págs. 310 y ss., señala que "sobre el carácter tasado o de *numerus clausus* de los motivos de oposición mucho se ha escrito y discutido por la doctrina y la jurisprudencia. La doctrina se ha mostrado mayoritariamente contraria a una enumeración cerrada, ampliándola con otras causas que respondan a los mismos fundamentos que las recogidas en el artículo 138 de la LGT, o deriven de la propia naturaleza del procedimiento ejecutivo. En la jurisprudencia sin embargo se pueden observar dos posturas al respecto, es decir, existe bastante jurisprudencia favorable a la ampliación de los motivos de oposición, y también en sentido opuesto a dicha ampliación (en sentido favorable a la admisión de otros motivos de oposición diferentes a los recogidos en la LGT pueden citarse, entre otras, las siguientes SSTs: de 17 de junio de 1987, RJ 4892; de 12 de marzo de 1990, RJ 1989; de 26 de junio de 1992, RJ 4550; de 20 de junio de 1995, RJ 4711; y la sentencia de la Audiencia Nacional de 29 de noviembre de 1994, JT 1338. Por el contrario también existe una jurisprudencia que mantiene el carácter tasado de los motivos de oposición. Pueden citarse al respecto las SSTs de 31 de enero de 1981, RJ 108; de 16 de junio de 1982, RJ 3643; de 30 de enero de 1989, RJ 544, de 1 de junio de 1991, RJ 4881; y de 24 de noviembre de 1995, RJ 8535. El propio Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre este tema en la sentencia 73/1996, de 30 de abril, exponiendo una postura favorable a la existencia de una lista cerrada de motivos de oposición al apremio, en la medida en que no resulta contraria a las exigencias de defensa del artículo 24.1 de la CE.

¹⁹ La clasificación de los motivos de oposición en materiales y formales proviene de la doctrina tributaria, SERRANO ANTÓN, F., "La oposición a la vía de apremio", Pamplona, 1998, págs. 73 y ss. Este autor clasifica las causas de oposición que se recogen en el artículo 138 de la LGT (pago o extinción de la deuda, prescripción, aplazamiento, falta de notificación de la liquidación o anulación o suspensión de la misma, y la falta de notificación de la providencia de apremio que será motivo de impugnación de los actos que se produzcan en el curso del procedimiento de apremio) de la siguiente manera:

- Causas materiales:
 - Extinción de la obligación: [1] pago, [2] prescripción, [3] compensación, [4] condonación.
 - Inexistencia de la obligación por no transcurrir el periodo voluntario de pago: [1] aplazamiento y fraccionamiento, [2] moratorias, [3] suspensión de la liquidación.
 - Inexistencia por falta de notificación reglamentaria de la liquidación.
 - Inexistencia por la anulación de la liquidación.
 - Ilíquidez de la obligación por falta de acto administrativo o de autoliquidación presentada sin ingreso.
- Causas formales:
 - Error en la providencia de apremio.
 - Omisión de la providencia de apremio.

Para SERRANO ANTÓN las causas materiales de oposición a la vía de apremio son aquellas en las que no concurre el presupuesto material que legitima a la Administración para iniciar el procedimiento, bien porque la obligación se ha cumplido o se ha extinguido por otras causas, bien porque no ha vencido el plazo de ingreso voluntario, o bien, por último, que no exista el acto administrativo o autoliquidación.

- Interpuesta oposición al apremio en tiempo y por causa tasada, el procedimiento de apremio se suspenderá, sin necesidad de prestación de garantías o consignación hasta la resolución de la oposición. La Orden de 26 de mayo de 1999 expresamente establece "... quedando suspendidas las actuaciones durante veinte días hábiles salvo que se formule impugnación frente a la misma por motivos distintos a los fijados... o que, formulada oposición por dichos motivos, éstos no resulten debidamente justificados".
- La Dirección Provincial que haya dictado la providencia de apremio dictará resolución en el plazo máximo de veinte días desde la presentación del escrito de oposición, transcurrido el cual sin que se haya dictado la misma, podrá entenderse desestimada.
- Si frente a la providencia de apremio, y la resolución que se pronuncie sobre la oposición al apremio, se interpusiese recurso de alzada (antes ordinario), éste se tramitará conforme a la regulación general del artículo 182 del RGRSS.

Es preciso tener en cuenta que la oposición al apremio es independiente de la interposición de recursos frente a los actos de gestión recaudatoria en vía ejecutiva, en la primera se cuestiona la procedencia en bloque de la vía de apremio por estar la deuda extinguida o ser inexigible, mientras que en la segunda se efectúa impugnación de actos recaudatorios concretos que se consideran contrarios al ordenamiento jurídico.

- Aunque formalmente el deudor no haya formulado oposición al apremio, la Dirección Provincial competente deberá proceder de oficio a dejar sin efecto el título ejecutivo y la correspondiente providencia de apremio cuando existan deficiencias y errores de los contenidos en el procedimiento recaudatorio, por comprobarse el pago de la deuda apremiada, por haber prescrito, por compensación o condonación con anterioridad al título ejecutivo o por acuerdo de las autoridades o Tribunal competente, sin perjuicio de poder emitir nueva reclamación administrativa por la deuda subsistente (artículos 108,2, 111.2 y 130 de la Orden de 26 de mayo de 1999)²⁰.

En los supuestos en que deba seguir el procedimiento de apremio – esto es, las providencias de apremio que no hayan sido objeto de oposición, aquellas contra la que se hubiere formulado oposición pero ésta hubiere sido desestimada, así como las que hubieren sido objeto de recurso de alzada (antes ordinario) sin la constitución de garantía o consignación de su importe o formulado éste con dichas exigencias, hubiere sido desestimado – se remiten las providencias de apremio con indicación de los títulos ejecutivos en base a los que hubieren sido dictadas a la correspondiente Unidad de Recaudación Ejecutiva, para que proceda al embargo de los bienes del deudor y a

Junto a ellas, están las causas formales que afectan a los presupuestos de tal naturaleza necesarios para proceder a la ejecución, es decir, a la providencia de apremio como acto iniciador del procedimiento.

²⁰ De conformidad con el artículo 108.2 de la Orden de 26 de mayo de 1999, la TGSS debe ejercitar su competencia recaudadora con la debida vigilancia para que los procedimientos de recaudación se ajusten a la normativa, teniendo la facultad de revisar de oficio y, en su caso, dejar sin efecto, las actuaciones en las que se aprecie vicio o defecto que las invalide. El artículo 130 de la misma regula la revisión de oficio de los actos de gestión recaudatoria y la rectificación de errores materiales, aritméticos o de hecho. Es causa de revisión de oficio resultar probado el pago con anterioridad a la fecha de notificación de la reclamación administrativa de la deuda o no ser exigible la obligación de pagar.

los demás actos del procedimiento de apremio. La remisión podrá hacerse por medios informáticos o teleproceso (artículo 112.1 del RGRSS).

Cuando se detecten errores materiales o aritméticos en los títulos ejecutivos y providencias de apremio, los propios Recaudadores ejecutivos podrán subsanarlos, dando cuenta de ello a la Dirección Provincial; mas cuando los errores afecten al período o al importe de la deuda, serán devueltos a ésta para su revisión de oficio (artículo 112.2 del RGRSS).

1.3. Pago de deudas durante la vía ejecutiva: admisión de pagos parciales.

Durante la vía ejecutiva, el deudor puede efectuar el pago de las deudas para con la Seguridad Social. El RGRSS expresamente admite los pagos parciales, cuando determina, en su artículo 18.3, que “en vía ejecutiva, la integridad del pago no será obstáculo ni para que el deudor pueda pagar la deuda durante el procedimiento de apremio en los términos y con el alcance previstos en el artículo 113 del Reglamento ni para que se apliquen al pago de la deuda las cantidades parciales que se obtuvieren por el embargo y la realización sucesiva del valor de los bienes embargados del ejecutado, en los términos previstos en el artículo 181.2 del Reglamento”. A estos preceptos y sus concordantes hay que estar, distinguiendo entre el pago anterior o el posterior a la iniciación del procedimiento de apremio y el total o parcial.

A efectos expositivos, hay que distinguir si o posterior

1.3.a) Pago en relación con la iniciación del procedimiento de apremio.

Si el pago se efectúa después de iniciada la vía ejecutiva pero antes de la iniciación formal del procedimiento de apremio, esto es, antes de que se expida la providencia de apremio, se plantea la cuestión de la obligación de pago del correspondiente recargo de apremio, por efecto de lo dispuesto en el artículo 107 del RGRSS. Esta problemática ya ha sido expuesta en el Capítulo Tercero, inclinándonos por la respuesta afirmativa a favor del devengo y exigibilidad de dicho recargo, por lo que no se abundará más.

Por el contrario, no procede la imputación de las costas y gastos, ya que éstos son conceptos que se anudan al procedimiento de apremio como tal y no a la vía ejecutiva (el artículo 156 del RGRSS determina lo que se entiende por “costas en el procedimiento de apremio”, y, el artículo 159, los gastos de depósito y administración, que solo pueden darse en el desarrollo de un procedimiento de apremio).

Si el pago se realiza después de iniciado formalmente el procedimiento de apremio, la aplicación del recargo de apremio es indiscutible y las costas y gastos son de cuenta del sujeto responsable del pago. El artículo 113 del RGRSS expresamente recoge la posibilidad de pago de las deudas durante el procedimiento de apremio, señalando que “iniciada la vía ejecutiva, cuando el deudor, en cualquier momento del procedimiento de apremio anterior a la adjudicación de los bienes embargados, decida pagar la deuda, incluidos recargo, intereses, en su caso, y costas devengadas, le será admitido el pago por las Unidades de Recaudación Ejecutiva...”.

Por tanto, se señala el momento hasta el que se puede admitir el pago: la adjudicación de los bienes embargados. A partir de ésta ya no es posible aceptarlo, pues el bien embargado ha sido realizado y su titularidad dominical ya no pertenece al deudor.

1.3.b) Pago total o parcial.

El deudor puede desear pagar pero no disponer de la totalidad de la suma dineraria adeudada. En este caso, el RGRSS acepta pagos parciales.

El artículo 37.2 del RGRSS contempla posibles - y admisibles - pagos parciales en el período ejecutivo de la recaudación: “en período ejecutivo, para la aplicación de los pagos parciales efectuados o de las cantidades parciales realizadas en el procedimiento de apremio, se estará a lo dispuesto en el artículo 181.2 de este Reglamento”. También el artículo 113 *in fine*, según el cual “si el pago no comprendiere la totalidad de dichos conceptos, el importe pagado se aplicará en los términos establecidos en el artículo 181.2 de este Reglamento y se continuará el procedimiento de apremio por el resto impagado en base al mismo título ejecutivo”.

Por su parte dicho artículo 181.2 lo que regula es la imputación de los pagos parciales, bien se hayan obtenido por pago voluntario del deudor durante el procedimiento de apremio, bien provengan de lo obtenido en este último.

El pago total de lo adeudado, incluido principal, recargo, intereses, en su caso, y costas, durante el procedimiento de apremio (y antes de la adjudicación de los bienes embargados) pone fin al mismo. El pago parcial determina la continuación del procedimiento de apremio por la parte del débito subsistente en base al mismo título ejecutivo, haciendo entrega al deudor del justificante de pago de la deuda o deudas que hayan quedado totalmente solventadas (artículo 181.4 del RGRSS)²¹.

1.4. Aplazamiento o fraccionamiento de pago durante la vía ejecutiva.

Durante la vía ejecutiva, el deudor puede solicitar el aplazamiento o fraccionamiento del pago.

El artículo 20 de la LGSS recoge la regla general que es desarrollada por los artículos 40 a 43 del RGRSS y 11 a 27 de la Orden de 26 de mayo de 1999. En concreto, el artículo 40.1 dispone que “podrá aplazarse o fraccionarse el pago de deudas con la Seguridad Social, tanto en período voluntario como en vía ejecutiva...” cuando lo solicite el deudor y reúna los requisitos que en la normativa reglamentaria se exigen²².

Se puede definir el aplazamiento como “el ingreso extemporáneo de las cuotas de la Seguridad Social, o de cualesquiera otros recursos del Sistema enumerados en el artículo 4 del RGRSS, previsto legalmente y autorizado, con carácter discrecional, a los sujetos responsables del pago que se vean o se hayan visto en la imposibilidad de liquidar sus obligaciones en el plazo... por dificultades de tesorería de carácter

²¹ De pago parcial hay que tildar la posibilidad contemplada en el artículo 123.3 del RGRSS, adicionado por el Real Decreto 2032/1998, de 25 de septiembre, en sede de la regulación del embargo de dinero en efectivo o en cuentas, que establece que “el seguimiento del procedimiento de apremio respecto de los demás bienes y derechos del deudor, en caso de insuficiencia del dinero embargado en efectivo o en depósitos a la vista para el pago del débito pendiente, no impedirá que el Recaudador Ejecutivo de la Seguridad Social pueda recibir nuevos pagos mediante cheque, transferencia bancaria u otro medio autorizado por la TGSS, expedido o efectuado a nombre de la <<TGSS-Unidad de Recaudación Ejecutiva que corresponda>>, para su ingreso en la cuenta restringida de recaudación, respecto de deudas inferiores a cinco millones de pesetas y por un período máximo de doce meses contados desde la práctica del embargo de dinero efectivo o en depósitos a la vista, sin que en ningún caso pueda sobrepasarse la adjudicación definitiva de los demás bienes y derechos del deudor en la enajenación de los mismos por subasta, concurso o venta por gestión directa o, en su defecto, la terminación del procedimiento”.

²² ALONSO OLEA, M. y TORTUERO PLAZA, J.L., “Instituciones de...”, ob. cit., págs. 440 y 441 y ss.

transitorio. El fraccionamiento es una simple modalidad del aplazamiento, y se rige por sus mismas normas”.²³.

El aplazamiento y fraccionamiento en vía ejecutiva podrá solicitarse solamente en relación con las deudas que señala el artículo 41 del RGRSS: deudas por cuotas de la Seguridad Social o recargos sobre las mismas y otras deudas por recursos distintos a las cuotas, excluidas – salvo que por Ley se disponga lo contrario – las cuotas correspondientes a las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, y las aportaciones de los trabajadores correspondientes a las cuotas aplazadas, relativas a trabajadores por cuenta ajena o asimilados incluidos en el campo de aplicación de los Regímenes del Sistema. A efectos de aplazamiento, se consideran asimiladas a cuotas las de recaudación conjunta (Desempleo, Formación Profesional y Fondo de Garantía Salarial, y cuantas otras sean recaudadas).

Respecto del momento en el que se puede solicitar el aplazamiento en vía ejecutiva, diremos que desde la iniciación de ésta, y, con relación a lo dispuesto en el artículo 113 del RGRSS, es de lógica suponer que hasta el momento de la adjudicación de los bienes embargados pero no después.

Se regulan dos clases de aplazamientos, el ordinario y el extraordinario, regulándose los requisitos de cada uno de ellos en los artículos 15 a 23 y 24 a 27, respectivamente, de la Orden de 26 de mayo de 1999. Ambos conllevan su propio régimen de prestación de garantías y supuestos exceptuados²⁴.

La TGSS – según la distribución de competencias del artículo 14 de la Orden de 26 de mayo de 1999 – debe dictar su resolución en el plazo máximo de tres meses a contar desde que la solicitud fue presentada, ponderando las circunstancias y las garantías ofrecidas. Caso de no recaer resolución expresa en plazo, se entenderá desestimada la solicitud.

La concesión del aplazamiento, en vista de la situación financiera del deudor, es discrecional; da lugar al devengo de interés²⁵. Asimismo, dará lugar a la suspensión

²³ CUBAS MORALES, A., “El aplazamiento y el fraccionamiento en el pago de las deudas con la Seguridad Social”, RTSS, nº 16, octubre-diciembre, 1994, pág. 15. Véase también, MARTINEZ LUCAS, J.A., “El nuevo régimen jurídico de aplazamientos y fraccionamientos de pago de las deudas con la Seguridad Social, RL, nº 6, 1996, I, págs. 436 y ss.

²⁴ El artículo 13 de la Orden de 26 de mayo de 1999 define cada uno de los dos tipos de aplazamiento: “podrán concederse aplazamientos ordinarios a los sujetos responsables del pago que, por dificultades de tesorería de carácter transitorio, se vean en la imposibilidad de cumplir sus obligaciones con la Seguridad Social en el plazo fijado para su pago, en las condiciones y conforme al procedimiento establecidos... Podrán concederse, con el carácter de extraordinarios, aplazamientos en el pago de deudas con la Seguridad Social, cualquiera que sea la situación en que se encuentren, cuando los antecedentes y las garantías patrimoniales del deudor o la viabilidad en el cumplimiento del plan de pagos ofrecido así lo justifiquen o cuando el responsable de su pago acredite la concurrencia de causas extraordinarias en relación con el desarrollo normal de su actividad otras circunstancias excepcionales”.

Por regla general, en ambos tipos de aplazamiento se exige que el responsable del pago ofrezca garantías suficientes que cubran el total de la deuda, más los intereses exigibles sobre la cantidad aplazada desde que surta efectos la concesión del aplazamiento hasta el pago, así como el importe del recargo de mora o apremio, determinando una serie de casos exceptuados en cada clase de aplazamiento (artículos 42 del RGRSS, 17.1 y 26.2 de la Orden de 26 de mayo de 1999).

²⁵ El artículo 20.4 de la LGSS determina que “el aplazamiento o fraccionamiento en el pago de las deudas con la Seguridad Social dará lugar al devengo de interés, que será exigible desde la concesión del aplazamiento hasta la fecha de pago, conforme al tipo de interés legal del dinero que se fije de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 24/1984, de 29 de junio, sobre modificación del tipo de interés legal del dinero”. La aplicación del tipo de interés ha suscitado el debate jurídico con relación a la redacción del artículo 42.3.b) del RGRSS, de desarrollo del anterior, que expresamente afirma que “en todos los casos, la concesión del aplazamiento de deuda con la Seguridad Social dará lugar al devengo de interés, que será exigible desde que surta efectos la concesión del aplazamiento hasta la fecha de pago, conforme al tipo de interés legal del dinero que en el momento de dicha concesión estuviere fijado con arreglo a lo

del procedimiento recaudatorio y a que el deudor, en tanto cumpla las condiciones para la efectividad del aplazamiento, sea considerado al corriente de sus obligaciones con la Seguridad Social respecto de las deudas aplazadas. La concesión sólo producirá la terminación del procedimiento administrativo de apremio cuando para la efectividad del aplazamiento concedido se haya constituido aval u otra garantía suficiente distinta a la anotación preventiva de embargo en registro público y se acuerde así expresamente en la resolución de la TGSS (artículos 42.3.b) y 184.1 del RGRSS).

El incumplimiento de las condiciones para la efectividad del aplazamiento y de los plazos vencidos, determinará la continuación del procedimiento recaudatorio. “Si la deuda sobre la que se solicitó el aplazamiento se encontrare en vía ejecutiva, se seguirá el procedimiento de apremio, procediendo en primer lugar a ejecutar la garantía. En caso de inexistencia de ésta o si se previere la insuficiencia de la misma, se proseguirá también frente a los demás responsables del pago el procedimiento administrativo de apremio suspendido para el pago de la totalidad o parte de la deuda aplazada y no pagada, intereses, recargo de apremio y costas causadas hasta dicho momento” (artículo 43.3. segundo párrafo del RGRSS).

Además de los aplazamientos, y los fraccionamientos en el pago o pagos parciales de deudas con la Seguridad Social que sean consecuencia del aplazamiento de las normas, que se regulan por la normativa recién expuesta, el artículo 8.1 de la Orden de 26 de mayo de 1999 prevé otro tipo de fraccionamientos. Dispone que “los fraccionamientos en el pago de las deudas con la Seguridad Social que no sean consecuencia de aplazamientos, transacciones, arbitrajes o convenios en procesos concursales se regirán por las normas específicas que los establezcan y, en su defecto o insuficiencia de éstas, se estará a lo dispuesto en los artículos 18, 37 y 181 del RGRSS y disposiciones complementarias”.

2.- DESARROLLO DE LA VÍA EJECUTIVA.

La fase de desarrollo de la vía ejecutiva, en el seno del procedimiento de apremio, es la ejecución forzosa; comprende el embargo del patrimonio del deudor y la realización material de éste.

Dice la LGSS, artículo 34.3, que “la ejecución contra el patrimonio del deudor se efectuará mediante el embargo y la realización del valor o, en su caso, la adjudicación de bienes del deudor en cuantía suficiente para cubrir el importe de la deuda incrementado con una cantidad a cuenta par costas del procedimiento, que en ningún supuesto podrá superar el 3 por ciento del citado importe. Si el cumplimiento de la deuda con la Seguridad Social estuviere garantizado mediante aval, prenda, hipoteca o cualquiera otra garantía personal o real, se procederá en primer lugar a ejecutarla, lo que se realizará en todo caso por los órganos de recaudación de la

dispuesto en la Ley 24/1984, de 29 de junio, sobre modificación del tipo de interés legal del dinero”. El debate se ha planteado en sede jurisdiccional y radica en determinar si el tipo de interés debe ser único – el tipo de interés del momento de la concesión - durante todo el período por el que se aplase o fraccione lo adeudado, o si ha de aplicarse el interés legal del dinero de cada año. Parece que el criterio jurisdiccional se inclina a favor de considerar que el interés será el fijo que se determine en la resolución que conceda el aplazamiento (sentencia de 13 de diciembre de 1999 del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Madrid, Recurso nº 514/1999).

Estando las cosas así, la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, ha venido a modificar la situación al introducir un nuevo párrafo en el artículo 20.4 de la LGSS, según el cual “en los aplazamientos solicitados en el plazo que se determine dentro del período reglamentario de ingreso de las deudas objeto de los mismos, si el tipo de interés aplicado en el momento de su concesión fuere distinto del establecido posteriormente, el nuevo o nuevos tipos de interés legal se aplicarán a los capitales pendientes que deban ingresarse desde la vigencia del nuevo tipo”.

Administración de la Seguridad Social, a través del procedimiento administrativo de apremio”.

En esta fase, la Administración acreedora despliega plenamente la potestad de autotutela ejecutiva al materializar la misma por medio de la interacción sobre el patrimonio del deudor. En esencia, se traban los bienes y se realiza su valor por una serie de medios de enajenación o por su adjudicación a la propia acreedora. Las garantías que pudiera haber constituido el deudor serán lo primero a ejecutar, mediante el cauce del procedimiento administrativo de apremio.

Por tanto, a efectos expositivos, distinguiremos los siguientes apartados.

2.1. Embargo de bienes.

El embargo de bienes es la pieza esencial del procedimiento de apremio²⁶. Tomando la definición de la ejecución judicial, ALONSO OLEA y MIÑAMBRES PUIG señalan que “la clave del proceso de ejecución dineraria es el embargo o apoderamiento de bienes suficientes del patrimonio del deudor, para la satisfacción del acreedor por medio de la entrega de éstos o su correspondiente valor tras su realización”²⁷. También SALINAS MOLINA, partiendo de la definición de CACHON CADENAS, lo ha definido como “declaración de voluntad mediante la cual determinados bienes, que se consideran pertenecientes al ejecutado, se afectan o adscriben a la actividad de apremio que ha de realizarse en el mismo proceso de ejecución del que forma parte el embargo”²⁸.

FENECH, siguiendo a CARNELUTTI, define el embargo como <<el acto procesal consistente en la determinación de los bienes que han de ser objeto de la realización forzosa de entre los que posee el deudor – en su poder o en el de terceros –, fijando su sometimiento a la ejecución, y que tiene como contenido una intimación al deudor para que se abstenga de realizar cualquier acto dirigido a sustraer los bienes determinados y sus frutos a la garantía del crédito>>²⁹.

Se señala que “el embargo constituye una de las actuaciones fundamentales de todo el procedimiento ejecutivo, por cuanto, el objeto de éste, que consiste en lograr la satisfacción del crédito, está condicionado a que se logre trabar los bienes del deudor en cuantía suficiente para cubrir la deuda. Por otra parte, también es el embargo el momento en el que se determinará la posible insolvencia del obligado al pago. El embargo, como señala SANZ LARRUGA, siguiendo a CARRERAS, <<no es un acto simple, sino un conjunto de actos, una universitas de actos, un fenómeno complejo en el que se entrecruzan y combinan declaraciones de voluntad, declaraciones de conocimiento y manifestaciones de voluntad>>³⁰.

En el desarrollo del embargo se distinguen varias etapas: la búsqueda y selección de los bienes o derechos a embargar, la traba y su aseguramiento. El

²⁶ En general, sobre el embargo, CACHON CADENAS, M.J., “El embargo”, Barcelona, 1991. En págs. 22 y ss., este autor señala la histórica ausencia de una definición legal del término <<embargo>>, que es utilizado en sentido genérico, lo cual entraña “el peligro de que relidades entre las que existan profundas diferencias pasen a ser englobadas en la idea de embargo, convirtiendo a ésta en un concepto vago y polivalente y, por tanto, incompatible con la necesaria claridad y precisión de las normas legales”.

²⁷ ALONSO OLEA, M. y MIÑAMBRES PUIG, C., “Derecho Procesal del Trabajo”, Madrid, 1999, pág. 383.

²⁸ SALINAS MOLINA, F., “El embargo de bienes” en Jornadas sobre puntos críticos de la ejecución laboral”, Universidad Carlos III de Madrid, 4 y 5 de febrero de 1999; y “La ejecución dineraria: el embargo”, RL, 15-16, 8 y 23 de agosto de 1999, pág. 24.

²⁹ FENECH NAVARRO, M., “Derecho procesal tributario”, vol. II, Barcelona, 1949.

³⁰ LOPEZ DIAZ, A., “La recaudación de deudas tributarias en vía de apremio”, ob. cit., pág. 282; CARRERAS LLANSANA, J., “El embargo de bienes”, Barcelona, 1957.

RGRSS regula el embargo de bienes en el Capítulo II del Título III, en sus artículos 114 a 138, estableciendo unas disposiciones generales, unas normas especiales de los embargos según su objeto y el depósito de los bienes embargados.

Para su mejor comprensión dividiremos su exposición de la siguiente manera.

2.1.1. Actuaciones previas a la traba y obtención de información.

Una vez transcurrido el plazo otorgado al deudor en la providencia de apremio, y salvados los subsiguientes trámites sobre oposición al apremio con los efectos suspensivos señalados, sin ingreso de la deuda, los Recaudadores Ejecutivos de la Seguridad Social dictarán *providencia de embargo*, en la que se ordena el embargo en bloque de los bienes y derechos del deudor que cubran el importe del principal, el recargo, los intereses, en su caso, y las costas (artículo 114.1 del RGRSS). La providencia de embargo se define como “el acto de voluntad de la Administración, que ordena la traba de los bienes del deudor en cantidad suficiente para cubrir el importe de las deudas”³¹.

Es este el momento en el que se produce la acumulación de deudas de un mismo deudor incursas en vía de apremio para seguir un único procedimiento de embargo, o cuando se segregan las deudas acumuladas si las necesidades del procedimiento así lo imponen (artículo 114.2 del RGRSS).

Se procede por la Unidad de Recaudación Ejecutiva (URE) a recabar la información sobre los bienes y derechos del deudor. Para ello, se disponen tres mecanismos, a saber, el deber del deudor de hacer manifestación de sus bienes y derechos, el derecho de la URE de obtener información y correlativa obligación de colaboración con los órganos recaudadores de la Seguridad Social, y el auxilio de autoridades y remoción de obstáculos.

El artículo 116.1 del RGRSS impone al deudor apremiado, dictada la providencia de embargo, el deber de manifestar sus bienes y derechos y de sus circunstancias (personas que pudieren ostentar derechos sobre ellos, otros procedimientos de apremio que los afectasen o cargas reales que los gravasen). Si el deudor es persona jurídica, la obligación incumbe a los administradores, personas que legalmente las representen o aquellos que aparezcan como organizadores, directores o gestores, si de comunidades de bienes o grupos sin personalidad se tratara.

Dictada la providencia de embargo, asiste a la URE el derecho de obtener información sobre los bienes del deudor de los Registros Públicos, de las Entidades Financieras, funcionarios públicos y profesionales oficiales³². Asimismo, podrá recabar

³¹ LOPEZ DIAZ, A., “La recaudación de deudas tributarias en vía de apremio”, ob. cit., pág. 283.

³² El artículo 36 de la LGSS regula con carácter general del deber de información por entidades financieras, funcionarios públicos y profesionales oficiales. En esencia, están obligadas a informar, y a cumplir los requerimientos de la TGSS hechos en el ejercicio de sus funciones, las personas y entidades depositarias de dinero en efectivo o en cuenta, valores u otros bienes de deudores a la Seguridad Social en situación de apremio, sin que puedan ampararse en el secreto bancario. Los funcionarios públicos, incluidos los profesionales oficiales, están igualmente obligados a colaborar con la Administración de la Seguridad Social para suministrar toda clase de información cuando sea útil para la recaudación de ésta, salvo que sea aplicable el secreto del contenido de la correspondencia, el secreto de datos obtenidos con única finalidad estadística, el secreto del protocolo notarial según la Ley de 28 de mayo de 1862, y los relativos a las cuestiones matrimoniales. Los datos así obtenidos por la Administración de la Seguridad Social tendrán carácter reservado y sólo podrán utilizarse para los fines recaudatorios encomendados a la TGSS.

Dicho artículo es desarrollado por los artículos 117 y 189 del RGRSS; el primero dedicado a las entidades financieras y, el segundo, al deber general de información de funcionarios públicos y profesionales oficiales.

la información que voluntariamente ofrezca el propio obligado al pago y cualquier otra que pueda obtener mediante indagación, dentro de los límites que señalan las normas (artículo 116.2 del RGRSS). El RGRSS, artículo 191.1, dispone que “las autoridades gubernativas prestarán la protección y el auxilio necesarios al Recaudador Ejecutivo de la Seguridad Social, sus colaboradores y órganos de gestión recaudatoria de la TGSS para el ejercicio de las funciones que le están atribuidas respecto de la recaudación en vía de apremio, incluido, en su caso, el auxilio de las fuerzas de orden público para que presencien el acto del embargo y asistan al Recaudador Ejecutivo, previa exhibición, si fuere necesario para la entrada en domicilio lo locales del deudor, de la oportuna autorización judicial...”. En su apartado segundo, se incluye la remoción de los obstáculos o inconvenientes para el caso de que paralicen o demoren la función recaudatoria y provengan de Corporaciones, Entidades, Autoridades o funcionarios no destinados en la TGSS.

Las obligaciones de información y colaboración se complementan con la responsabilidad solidaria de las personas o entidades depositarias de bienes embargables que, con conocimiento previo del embargo practicado por la Seguridad Social, conforme al procedimiento administrativo de apremio, colaboren o consientan en el levantamiento de los mismos. La responsabilidad solidaria alcanzará hasta el límite del importe levantado de la deuda, así como, en su caso, los recargos, intereses y a las costas del procedimiento de apremio impagados, con aplicación de los límites que para las garantías solidarias prestadas resulten de su constitución (artículos 37 de la LGSS y 10.4 y 6 del RGRSS).

2.1.2 Ejecución de garantías.

Transcurridos los quince días concedidos en la providencia de apremio sin que se haya efectuado el pago de la deuda³³, si esta garantizada mediante aval, prenda, hipoteca o cualquiera otra garantía personal o real, se procederá primero a ejecutar ésta. Se ejecutará a través del procedimiento administrativo de apremio (artículo 115.1 del RGRSS)³⁴.

Ejecutada la garantía, si resulta satisfecha la totalidad de lo adeudado, se declarará terminado el procedimiento de apremio. Cuando el Recaudador Ejecutivo estime que la garantía es insuficiente, se procederá al embargo de otros bienes del deudor, sin esperar a la ejecución de la misma, en cantidad suficiente para cubrir el importe del resto de la deuda perseguida. Si a pesar de considerar el Recaudador suficiente la garantía ésta no lo es, se seguirá el procedimiento de apremio sobre los demás bienes del sujeto obligado (artículo 115.4 del RGRSS).

2.1.3 Traba de embargo de los bienes.

Dentro del embargo de los bienes del deudor se pueden “distinguir diversas actuaciones claramente diferenciadas; en primer lugar, nos encontramos con la providencia de embargo, que se puede definir como el acto de voluntad de la

Con fecha 11 de febrero de 1997 se firmó un acuerdo entre la TGSS y la Agencia Estatal Tributaria por el que se permite el acceso a la base de datos de Hacienda para obtener información sobre los bienes de los deudores a la Seguridad Social.

³³ Esto cuando no se efectúe oposición al apremio, caso de que se haya formulado dicha oposición a la providencia de apremio por los motivos establecidos debidamente justificados y ésta fuese desestimada, en defecto de pago, se ordenará la ejecución de las garantías que pudieran estar constituidas. Si la oposición al apremio fuese estimada o se dejare sin efecto el título ejecutivo, se liberarán las garantías (artículo 113 de la Orden de 26 de mayo de 1999).

³⁴ El artículo 115.2, 3 y 4 del RGRSS establece las reglas de ejecución de las garantías distinguiendo si ésta consiste en un aval, fianza u otra garantía personal; prenda, hipoteca u otra de carácter real; o dinero consignado o depositado en efectivo.

Administración, que ordena la traba de los bienes del deudor en cantidad suficiente para cubrir el importe de las deudas. En segundo lugar, tenemos los actos de embargo, que consisten en la afección de los concretos bienes del deudor, de acuerdo con el orden legalmente establecido, en la cuantía necesaria hasta cubrir el total importe de la deuda, que se hacen constar en la correspondiente diligencia de embargo³⁵.

La providencia de embargo es, en realidad, un acto de trámite interno del propio órgano recaudador, por la que formalmente se ordena el embargo de todo el patrimonio del deudor en cuantía suficiente para cubrir las deudas y demás conceptos devengados. Se expide por el Recaudador Ejecutivo y posibilita el impulso de oficio del procedimiento de apremio y la obtención de la información necesaria sobre la existencia de bienes del deudor.

La naturaleza de acto de trámite de la providencia de embargo se pone de manifiesto cuando ni la LGSS ni el Reglamento ordenan que dicho acto administrativo se notifique al deudor.

El acto del embargo se produce con la traba de cada uno de los bienes, que se documentará por medio de la correspondiente *diligencia de embargo*, expedida por el personal de la URE – no necesariamente por el Recaudador Ejecutivo –, que habrá de ser notificada al interesado y a otros sujetos que se especificarán.

En la exposición del embargo de bienes, la doctrina tributaria suele diferenciar el aspecto material, que estaría integrado por los elementos subjetivos y objetivos, del aspecto formal, integrado por el conjunto de actuaciones ordenadas a conseguir la traba de los bienes del obligado al pago. Los elementos subjetivos se refieren a los sujetos intervinientes, y dado que el embargo es unilateral y se puede efectuar contra la voluntad del deudor, sólo resulta necesaria la presencia de un sujeto, el recaudador, la URE. Los elementos objetivos abarcan todo lo relativo a la cuantía de la deuda y los bienes objeto de la traba. Por su parte, el aspecto formal comprendería la búsqueda de los bienes del deudor, la elección de los bienes a embargar, la afección de los mismos y la garantía del embargo³⁶.

Siendo nuestro propósito el de realizar un breve apunte complementario de los trámites del procedimiento de apremio, expondremos sucintamente los actos del embargo.

El embargo de los bienes en el procedimiento de apremio seguido por la Administración de la Seguridad Social se remite a las normas procesales civiles en lo que se refiere a prelación, inembargabilidad y limitaciones.

“El embargo de los bienes se sujetará al orden establecido en el artículo 1447 de la Ley de Enjuiciamiento Civil³⁷, pudiendo el deudor, dentro de cada grupo de

³⁵ LOPEZ DIAZ, A., “La recaudación de deudas tributarias en vía de apremio”, ob. cit., pág. 283.

³⁶ LOPEZ DIAZ, A., “La recaudación de deudas tributarias en vía de apremio”, ob. cit., págs. 287 y ss.

³⁷ Es la LEC aprobada por Real Decreto de 3 de febrero de 1881. La Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil entra en vigor al año de su publicación en el BOE (8 de enero de 2001).

El artículo 1447 de la LEC de 1881 establece el orden de prelación del embargo judicial de bienes de la siguiente manera: “no habiéndolos - bienes dados en prenda o hipotecados especialmente, que se procederá contra ellos en primer lugar -, o siendo notoriamente insuficientes, se guardará en los embargos el orden siguiente: [1] dinero, si se encontrare; [2] valores admitidos a negociación en un mercado secundario oficial de valores; [3] alhajas de oro, plata o pedrería; [4] créditos realizables en el acto; [5] frutos y rentas de cualquier especie; [6] bienes muebles o semovientes; [7] bienes inmuebles; [8] sueldos o pensiones; [9] créditos y derechos no realizables en el acto; y [10] establecimientos mercantiles e industriales”.

bienes embargables, señalar unos determinados, siempre que cubran, a juicio del Recaudador Ejecutivo, el pago del débito perseguido". Además, "a solicitud expresa del deudor, consignándola en la diligencia de embargo, se podrá alterar el orden de prelación si, a juicio del Recaudador Ejecutivo y bajo la responsabilidad de éste, los bienes que se señalan garantizan el cobro de la deuda con la misma eficacia y celeridad que los bienes a trabar con carácter preferente, siempre que no se irrogue o pueda presumiblemente causarse perjuicio a tercera persona con la adopción de dicha medida y sin que en ningún caso pueda posponerse el embargo de metálico" (artículo 118 del RGRSS).

Son inembargables los bienes exceptuados en los artículos 1448 y 1449 de la LEC y en Leyes Especiales³⁸. También se exceptúan del embargo, los bienes de los que el Recaudador Ejecutivo presume que el coste de la realización sea superior a su producto, lo que se hará constar en el expediente recaudatorio. Las limitaciones del embargo de salarios, jornales, sueldos o retribuciones serán las establecidas en el artículo 27 del Estatuto de los Trabajadores y en el artículo 1451 de la LEC. También estará limitado el embargo de prestaciones económicas de la Seguridad Social³⁹ conforme a este artículo de la LEC (artículo 119 del RGRSS).

Téngase en cuenta que en el procedimiento de apremio de la recaudación tributaria, en los artículos 131 de la LGT y 112 del RGR, se establece un orden de prelación a observar en el embargo distinto del contemplado en la LEC. Mas concretamente, estos artículos no remiten a la LEC, sino que disponen su propio orden. LOPEZ DIAZ, A., "La recaudación de deudas tributarias en vía de apremio", ob. cit., págs. 308 y 309, señala que "a la hora de determinar el orden del embargo de los bienes, el Estatuto de Recaudación de 1948, establecía en su artículo 80 un orden propio para proceder al embargo de los mismos, diferente del contenido de la LEC para ejecuciones judiciales. Sin embargo, el artículo 131 de la LGT alteró la situación señalando que en el embargo se debía guardar el orden establecido en el artículo 1447 de la LEC. Esta equiparación de las normas administrativas y las procesales civiles presentaba la ventaja de la homogeneización, y la cobertura con una norma de rango legal. Pero, al mismo tiempo, se pusieron de manifiesto los mismos inconvenientes derivados de lo anticuado de la norma procesal civil que la hacían inadecuado a las modernas necesidades del tráfico. Este problema debió ser visto por el legislador, y, después de un largo período de aplicación del orden establecido en la LEC, la Ley 33/87 de Presupuestos Generales del Estado para 1988 estableció un nuevo orden de prelación de bienes para el embargo en vía ejecutiva en el artículo 131.2 de la LGT... Lo primero que hay que resaltar es que el nuevo orden legal de embargo de bienes, lejos de tratar de armonizar el interés del ejecutor en embargar aquellos bienes más fácilmente localizables y realizables con la intención del particular de que se le cause el menor perjuicio posible, se ha orientado hacia fines exclusivamente recaudatorios. Ello se pone fácilmente de manifiesto al comprobar que los salarios, bienes inmuebles y establecimientos mercantiles que ocupan en el orden establecido en la LEC los puestos 8º, 7º y 10º, pasan a ser embargados en 3º, 4º y 5º lugar, respectivamente, en los supuestos de recaudación en apremio".

³⁸ La remisión que efectúa el RGRSS sobre inembargabilidad, además de la LEC, a las Leyes Especiales supone la búsqueda de normas que están dispersas. LOPEZ DIAZ, A., "La recaudación de deudas tributarias en vía de apremio", ob. cit., págs. 306 y 307, siguiendo a MONTERO AROCA, COLOMER, ORTELLS RAMOS, MONTON, "Derecho Jurisdiccional", Barcelona, 1987, clasifica las causas de inembargabilidad en tres grupos. El primero, atendiendo al *beneficium competentiae* o principio de que el deudor debe cumplir *in quantum facere potest*, abarca la prohibición contenida en el artículo 1449 de la LEC y la limitación del embargo de salarios. El segundo, atendiendo a razones de interés social, incluye la limitación del embargo de prestaciones de la Seguridad Social y otras Mutualidades oficiales. En tercer lugar, el último grupo se integra por supuestos cuya causa es muy diversa; abarca desde los bienes excluidos del embargo en atención a la condición del titular de los mismos (bienes del Estado, de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales – a los que hay que sumar los de la propia Administración de la Seguridad Social –, bienes del patrimonio nacional, fondos de cajas militares, de instituciones de beneficencia, de la Iglesia Católica en tanto no se les prive de su carácter sagrado, montes vecinales en mano común, montes catalogados y dehesas boyales, bienes de las Comunidades Europeas sin autorización del Tribunal de Justicia de las mismas...), pasando por aquellos bienes afectados por el interés público como los señalados en el artículo 1448 de la LEC o la inembargabilidad global de las certificaciones de obra de la legislación de contratos de las Administraciones Públicas, y terminando por la inembargabilidad establecida por las propias normas recaudatorias (bienes cuya realización supongan un producto inferior al coste de la propia realización).

³⁹ Véase el artículo 40 de la LGSS que remite a la LEC. La STC 113/1989, de 22 de junio, declaró inconstitucional la prohibición incondicionada y sin límite en la cuantía del embargo de las prestaciones de la Seguridad Social.

La práctica de los embargos se documenta por la diligencia de embargo, que se practicará “por cada actuación de embargo” por los funcionarios de la URE, y se notificará al deudor, y al cónyuge cuando se trate de bienes que formen parte de la sociedad de gananciales, y a los condóminos cuando lo embargado sea una cuota de participación de bienes poseídos pro indiviso (artículo 120.1 del RGRSS). Si se embargan bienes inmuebles, se notificará al deudor, al su cónyuge, a los terceros poseedores y a los acreedores hipotecarios (artículo 129.2 del RGRSS) y a cuantos aparezcan como titulares de cargas sobre los mismos en el Registro de la Propiedad (artículo 130.4 del RGRSS). Si lo que se embarga son salarios, sueldos, y pensiones, el embargo se notificará al deudor y al pagador (artículo 133.1 del RGRSS)⁴⁰.

La práctica de los embargos se efectúa siguiendo el orden establecido en la LEC, conteniendo el RGRSS una regulación muy detallada en sus artículos 123 a 135, que dan unas normas especiales según el objeto del embargo, completada por el artículo 115 de la Orden de 26 de mayo de 1999. Cuando, en la fase de la traba o en la de realización, resulten insuficientes los bienes embargados, se continuará obteniendo información sobre otros posibles para ampliar el embargo. Si de esta información surgen bienes que en el orden del embargo son anteriores a los ya embargados pero no realizados, se embargarán y realizarán primero aquéllos que éstos (artículo 120.1.b y c del RGRSS).

Se comenzará por bienes para cuya traba no sea necesaria la entrada en el domicilio o edificios dependientes del consentimiento de su titular. Si los bienes embargables se encuentren en lugares pertenecientes a personas o Entidades distintas del deudor, el embargo se practicará en ellos, ordenando el personal de la URE su inmediata entrega con auxilio de la autoridad gubernativa si fuere necesario. En caso de negativa o imposibilidad de la entrega, se precintarán los bienes o se adoptarán las medidas necesarias para evitar la sustitución o el levantamiento de los mismos (artículo 120.1.d del RGRSS). De todo ello se dejará constancia en la correspondiente diligencia.

Finalizada la traba, si es insuficiente el valor estimado de los bienes embargados, se procederá a trabar bienes que se hallen en el domicilio o en los restantes edificios o lugares de acceso dependientes del consentimiento de su titular. Para ello, se solicitará del Juez de Instrucción⁴¹ autorización para la entrada en el

⁴⁰ Las normas especiales de los embargos atendiendo a su objeto imponen la notificación a ciertas personas atendiendo a la peculiaridad del mismo. Además de las citadas, se puede citar, también, el supuesto de embargo de créditos garantizados, en el que se notificará también al garante o, en su caso, al poseedor del bien ofrecido en garantía (artículo 126.c del RGRSS). En el embargo de frutos y rentas de toda especie que se materialicen en pagos en dinero, se notificará al deudor y la entidad pagadora (artículo 127 del RGRSS). En el caso de embargos de bienes adquiridos por el sistema de ventas a plazo, el artículo 128.5 del RGRSS dispone que se tendrán en cuenta las prevenciones de la Ley 51/1965, de 17 de julio, y, en especial, la preferencia del acreedor de créditos nacidos de contratos inscritos en el Registro especial que resulta de dicha Ley, lo que parece que sugiere que deberá de notificarse el embargo también al vendedor. Dicha referencia habrá de considerarse hecha a la vigente Ley 28/1998, de 13 de julio, de Venta a Plazos de Bienes Muebles, cohonestando el contenido del artículo 128.5 del RGRSS con el 15.3 de la Ley 28/1998. Cuando se embarguen participaciones en sociedades en las que los socios tengan derecho de adquisición preferente de las mismas, se procederá a efectuar las notificaciones a los socios y a la Sociedad (artículo 134.1 del RGRSS).

⁴¹ La Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en su artículo 8.5, atribuye a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo el conocimiento de “las autorizaciones para la entrada en domicilios y restantes lugares cuyo acceso requiera el consentimiento de su titular, siempre que ello proceda para la ejecución forzosa de actos de la Administración Pública”. Este precepto viene a modificar lo dispuesto en el artículo 87.2 de la LOPJ que atribuía a los Jueces de Instrucción la mencionada autorización como garantes del derecho fundamental del artículo 18.2 de la CE (derecho a la inviolabilidad del domicilio). Señala GONZALEZ PEREZ, J., “Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio), Madrid, 1998, pág. 359, que “la LOPJ estableció inicialmente que la autorización correspondía a los Jueces de instrucción (artículo 87.2).

domicilio o sitio en que se encuentren, salvo que el titular la consienta (artículo 120.2 del RGRSS).

El incumplimiento de las ordenes de embargo por el deudor o por las personas, físicas o jurídicas, obligadas a colaborar, la obstrucción y la inhibición se trasladarán al a correspondiente Dirección Provincial a los efectos de ejercitar lo que proceda, incluida la acción penal. También se incoará el oportuno expediente de responsabilidad solidaria a las personas o entidades depositarias de bienes embargados que, conocido el embargo, colaboren o consientan el levantamiento de los mismos (artículo 121.1 y 2 del RGRSS).

Se posibilita a los Recaudadores Ejecutivos de la Seguridad Social y sus colaboradores la aprehensión material de los bienes objeto de embargo, incluso en los casos de negativa, obstrucción, inhibición o ausencia reiterada del deudor o depositario, pudiendo recabar incluso, cuando sea necesario, el auxilio de las autoridades gubernativas (artículo 121.3 del RGRSS).

El artículo 122 del RGRSS cierra las normas generales del embargo de bienes con las relativas a la concurrencia de embargos. En el caso de que concurren embargos judiciales o administrativos sobre los mismos bienes o derechos, la preferencia de embargo se determinará por la prioridad en la traba.

Tres reglas da este precepto cuando se produzca dicha concurrencia: [1] si sobre los bienes embargados – o dados en garantía - existen derechos preferentes a favor de otros acreedores, podrá la TGSS subrogarse en los mismos pagando a éstos el importe de sus créditos, siempre que el valor del bien sea sustancialmente superior, teniendo las cantidades abonadas a los acreedores preferentes el carácter de costas del procedimiento (artículo 114.2 de la Orden de 26 de mayo de 1999); [2] cuando los bienes embargados sean objeto de un procedimiento de expropiación forzosa, se paralizarán las actuaciones de ejecución de los bienes, procediendo a comunicar a la Administración expropiante el embargo de los pagos a realizar al expropiado, tomándose el valor del precio del bien expropiado como resultado del embargo; [3] en caso de que la TGSS ostente derecho preferente respecto de los bienes embargados, comunicará al órgano judicial o administrativo que ordene el reembolso las resoluciones administrativas que puedan afectar a los acreedores reembargantes.

2.1.4 Reglas especiales sobre el embargo según el objeto de éste.

Lo que, con buen criterio, ha sido modificado, atribuyéndose a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. Si de lo que se trata es de ejecutar un acto administrativo, lógico es que el órgano judicial al que corresponde otorgar la autorización sea del orden contencioso-administrativo". Véanse también, ARNALDO ALCUBILLA, E. y FERNANDEZ VALVERDE, R. (Coordinadores), "Jurisdicción Contencioso-Administrativa. (Comentarios a la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa)", Madrid, 1998, págs. 407 y ss.; AAVV, "Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998", Pamplona, 1998, págs. 219 y ss.

Sobre la autorización para la entrada en el domicilio del deudor en la normativa anterior, véanse LOPEZ DIAZ, A., "La recaudación de deudas tributarias en vía de apremio", ob. cit., págs. 265 y ss; SOSA WAGNER, F., "Ejecución forzosa e inviolabilidad del domicilio", REDA, nº 14, 1977; GARCÍA MACHO, R., "La inviolabilidad del domicilio", REDA, nº 32, enero-marzo, 1982; COLOM PASTOR, B., "Autorización judicial a la Administración e inviolabilidad del domicilio", REDA, nº 40 y 41, 1984; PECES Y MORATE, "La ejecución administrativa y la inviolabilidad del domicilio", Poder Judicial, nº 13, 1984; DIAZ DELGADO, "La autotutela administrativa, la inviolabilidad del domicilio y la intervención judicial", Poder Judicial nº 16, 1985; NIETO, A., "Actos administrativos cuya ejecución precisa una entrada domiciliaria", R.A.P. nº 112, 1987; ALVAREZ-LINERA Y URÍA, C., "La autorización judicial para la entrada en domicilios particulares, en ejecución de actos administrativos", La Ley, 1989, T.I.; VEGAS TORRES, J., "Autorización judicial para entrada en domicilio en procedimiento de recaudación de la Seguridad Social. Límites de la Ley de Presupuestos: inconstitucionalidad del artículo 130 de la Ley General Presupuestaria", REDT, nº 61, septiembre-octubre, 1993.

El RGRSS (artículos 123 a 135) da unas normas especiales para los embargos según su objeto sea: dinero efectivo o en cuentas; efectos y títulos valores; alhajas de oro, plata y pedrería; créditos realizables en el acto; frutos y rentas de toda especie; bienes muebles o semovientes; bienes inmuebles; sueldos o pensiones; créditos y derechos no realizables en el acto y establecimientos mercantiles e industriales.

El orden de los bienes enumerados es el de prelación del embargo judicial que establece la LEC (artículo 1447), al que remite el RGRSS (artículo 118)⁴².

Estas normas especiales son las que siguen:

a) Dinero efectivo o en cuentas.

El dinero es el primer grupo de bienes embargables que aparece en el artículo 1447 de la LEC, y presenta la importante peculiaridad con relación a los demás de que no necesita ser ejecutado con posterioridad a la traba. Se afirma que “más que una traba del bien con efecto asegurativo, se produce una incautación del mismo para la satisfacción de la deuda con la cantidad obtenida”⁴³.

Objeto del embargo es el dinero, efectivo o depositado en cuentas bancarias, nunca la cuenta misma; no se puede hablar, por tanto, de *embargo de cuentas*⁴⁴.

El artículo 123 del RGRSS regula el embargo de dinero efectivo o en cuentas abiertas en Entidades de depósito, cuyo contenido puede sintetizarse como sigue:

- 1) El embargo de dinero efectivo implica la incautación del éste y su ingreso en la cuenta restringida de recaudación de la TGSS. Por lo general, el dinero efectivo se encontrará en el domicilio del deudor o en lugares de acceso dependientes del consentimiento de su titular, por lo que se precisa la autorización judicial para la entrada en estas dependencias si el deudor no la consiente; y a ello solo habrá lugar cuando se acredite haber perseguido previamente bienes para cuya traba no fuera necesaria la entrada en domicilio (artículo 120 del RGRSS).

⁴² Recuérdese que los artículos 131 de la LGT y 112 del RGR señalan un orden de prelación a observar en los embargos en el procedimiento de apremio de la recaudación de la Hacienda Pública distinto del que señala la LEC (y del RGRSS).

⁴³ LOPEZ DÍAZ, A., “La recaudación de...”, ob. cit., pág. 313. Señala que es necesario precisar qué se entiende por dinero; está claro que se debe considerar como tal las monedas y billetes emitidos por el Banco de España y que tienen pleno valor liberatorio. En relación con la moneda extranjera, MONTERO AROCA niega su inclusión dentro del grupo de dinero, mientras que CARRERAS considera que ello depende de la posibilidad de cambio de dichas monedas. Siguiendo esta línea, entendemos que la separación entre las divisas que se consideran dinero y las que no viene marcada por la posibilidad de cotización en el mercado español. De tal forma que aquellas divisas admitidas a cotización deben incluirse dentro del concepto de dinero embargable ya que la posibilidad de cambio permite su conversión inmediata en pesetas”.

⁴⁴ La Circular 8/1988, de 16 de diciembre, de la Dirección General de Recaudación, señalaba que <<en el caso que nos ocupa, debe quedar claro que lo que se embarga es el dinero depositado en una entidad a nombre de un deudor moroso a la Hacienda Pública... Las cuentas, por consiguiente, no quedan embargadas, ni congeladas ni sujetas a ninguna otra restricción, es la cantidad embargada la que debe, desde ese momento, considerarse afectada y a la disposición del órgano recaudador>>.

El Recaudador ha de consignar en la diligencia de embargo que se trata de dinero efectivo y expedir por duplicado este documento, uno de cuyos ejemplares entrega al deudor.

Cuando el dinero efectivo se halle en cajas, taquillas o similares de empresas o Entidades, el Recaudador ejecutivo puede, con autorización del Director Provincial, acordar pagos, con cargo al mismo, para evitar la paralización del funcionamiento de aquéllas.

- 2) El embargo de dinero en depósitos a la vista abiertas en Entidades de depósito, sea en cuentas corrientes o en cuentas de ahorro a la vista, se puede llevar a cabo cuando se tenga conocimiento de, al menos, una cuenta abierta⁴⁵. Existe el deber general de las entidades financieras de proporcionar información a la TGSS sobre los titulares y las cuentas, y el restringido de cumplir requerimientos autorizados para informar sobre movimientos de cuentas corrientes y operaciones activas o pasivas, dentro de unos determinados límites (artículo 117 del RGRSS).

⁴⁵ STS 14 de junio de 1983, RJ 3510. Afirma su considerando segundo que “aunque esta Sala sea consciente de la excepcional importancia que dicha institución – el secreto bancario – desempeña en el tráfico bancario y crediticio así como de la especial – y loable – preocupación que la entidad apelante tiene en cumplir escrupulosamente su deber de guardar secreto de las operaciones de sus clientes, ... frente a su tesis cabe oponer la consideración general de que hacer depender la efectividad de los mandamientos de embargo de cuentas corrientes y de ahorro del requisito previo de concretar las cuentas contra las que se dirigen a través de las autoridades... es tanto como crear, muchas veces con el posible resultado de hacer fracasar la gestión recaudatoria, un grave obstáculo a la realización del embargo, que no debe olvidarse va dirigido a asegurar el pago de las obligaciones públicas incorporadas a un título ejecutivo, debiendo a éste añadirse la consideración específica de que las garantías formales del <<secreto bancario>> que establece dicho precepto legal vienen concedidas en función de la actividad investigadora, cuyo objetivo es obtener los datos económicos y financieros de los contribuyentes a fin de liquidar los tributos que correspondan y luchar contra el fraude fiscal, los delitos monetarios y otros públicos que se cometan en el ámbito tributario y financiero y ello constituye una fase de la acción fiscal que nada tiene que ver con el cobro de las deudas fiscales ya liquidadas y en período de ejecución forzosa, que no afecta al secreto bancario de las entidades a las cuales se dirigen mandamientos de embargo de las cuentas que el deudor pueda tener en las mismas, ya que en tal caso a dichas entidades no se les obliga a suministrar información alguna para controlar la actividad financiera y económica de sus clientes, sino simplemente a cumplir los referidos mandamientos si esas cuentas existen y a no cumplirlas en caso contrario”.

En la diligencia de embargo se declararán embargados todos los posibles saldos del deudor existentes en la Entidad de depósito, sean o no conocidos por la Unidad de Recaudación Ejecutiva, hasta alcanzar el importe de la deuda, más recargo, intereses en su caso, y costas. La Entidad de depósito ha de retener de forma inmediata el importe embargado si existiese saldo suficiente, procediendo, en otro caso, a la retención del total de los saldos de las cuentas abiertas en la misma. El importe de las cantidades retenidas se ingresa en la cuenta restringida de recaudación transcurridos treinta días naturales desde su retención.

Se dan diferentes reglas según se trate de cuentas de titularidad indistinta, con solidaridad activa frente al depositario, o conjunta o de mancomunidad. En el primer caso, el embargo solamente podrá alcanzar a aquellas cantidades cuya titularidad corresponda efectivamente al deudor. En el segundo, sobre la parte resultante de dividir el saldo entre los titulares activos, salvo que documentalmente se acredite un reparto distinto⁴⁶.

El embargo practicado se notifica al deudor. Si con éste no queda solventada totalmente la deuda, se seguirá el procedimiento de apremio respecto de los demás bienes, sin perjuicio, de que se pueda expedir nueva diligencia de embargo sobre los nuevos depósitos que se realicen.

- 3) En los depósitos de dinero en cuentas a plazo, el embargo se realiza de forma inmediata pero el ingreso de las cantidades retenidas en la cuenta restringida de la TGSS se efectúa al día siguiente al del vencimiento del plazo. Puede exceptuarse la espera si se prevé la disposición anticipada del dinero y el deudor depositante así lo dispone voluntariamente; en tal caso, se minora el saldo en la cantidad que proceda por la anticipación.
- 4) Se permite al Recaudador Ejecutivo, cuando el embargo de dinero sea insuficiente para cubrir la totalidad de la deuda y se siga el procedimiento de apremio respecto de los demás bienes, que pueda recibir pagos parciales respecto de deudas inferiores a cinco millones de pesetas y por un período máximo de doce meses contados desde la práctica del embargo de dinero, sin que pueda sobrepasar el momento de la adjudicación definitiva de los demás bienes (en la forma de

⁴⁶ La URE puede valerse de las presunciones establecidas en los artículos 393 y 1138 del Código civil para embargar la parte del saldo del deudor conforme a la regla de división a prorrata, aunque podrá afectar a una porción inferior o superior si se demuestra documentalmente que la titularidad real del deudor es otra.

Prevía autorización del Director General o Provincial, según los casos, se podrá requerir información sobre movimientos de cuentas u operaciones financieras cuando sea necesario para probar las relaciones reales entre los cotitulares y la verdadera titularidad efectiva sobre los fondos depositados. El deber de información y sus requisitos se regulan en el artículo 117 del RGRSS.

LOPEZ DÍAZ, A., "La recaudación de...", ob. cit., págs. 314 y 315, señala que "el deber de colaboración que se plasma en la prestación de información, reviste, como ha puesto de manifiesto el TEAC (Resolución de 25 de abril de 1990), dos modalidades: Un deber general de información de las entidades crediticias y bancarias que abarca aquellos datos que las mismas deben aportar sin necesidad de previo requerimiento individual. Por esta vía, se deben comunicar, periódicamente, la identidad de los titulares y las cuentas. La segunda manifestación de dicho deber de colaboración, se refiere a aquellos datos, cuya comunicación precisa... de un requerimiento individualizado con previa autorización... Esta segunda vía resulta imprescindible cuando se deseen conocer los movimientos de cuentas o depósitos bancarios, y demás operaciones activas o pasivas".

enajenación que proceda) o el de la terminación del procedimiento recaudatorio.

- 5) Las entidades depositarias de dinero que, con conocimiento previo del embargo, colaboren o consientan en el levantamiento del bien embargado, son responsables solidarias de la deuda (artículo 10.4 del RGRSS).

b) Efectos y títulos valores.

Este segundo grupo abarca los efectos, públicos y privados, y los títulos valores, negociables en mercados secundarios oficiales. Son fundamentalmente mercantiles⁴⁷.

El artículo 124 del RGRSS distingue según estén depositados o anotados en una Entidad de depósito o especializada en gestión de valores:

- 1) Cuando los efectos, públicos o privados, y los valores sean admitidos a negociación en un mercado secundario oficial, si están depositados o documentados por anotación en cuenta, el embargo se efectúa por la presentación de la diligencia de embargo en la Entidad de depósito o especializada en gestión de valores.

En la diligencia se señalarán los valores conocidos por la TGSS que deberán ser confirmados por la Entidad al recibirla. Si éstos no fueren suficientes para cubrir el importe total de la deuda, previo informe de la Entidad depositaria o gestora en ese mismo momento, se señalarán valores adicionales a embargar.

Tras estas comprobaciones, el Recaudador manifestará cuales son los efectos y valores definitivamente embargados y lo notificará al deudor.

Previo autorización de la Dirección Provincial o del Director de la Administración, según proceda, el Recaudador Ejecutivo formula orden de enajenación de los efectos y valores a través del mercado oficial, en las mejores condiciones de venta. El importe obtenido se ingresa en la cuenta restringida de la TGSS hasta el límite de lo adeudado; el resto se entrega a su propietario.

⁴⁷ STS 13 de abril de 1998, RJ 2318, define los títulos valores como “aquellos documentos que, respetando derechos de contenido patrimonial, que por encontrarse sometidos a un régimen especial sustantivo, y por carecer de una regulación específica, juega en ellos una gran importancia la voluntad de los emisores y de los tenedores de los mismos”. La Dirección General de los Registros y del Notariado, en Resolución de 25 de mayo de 1987, los define como “los documentos que incorporan en sí, en mayor o menor grado, derechos de diversa naturaleza – acciones, obligaciones, mercaderías -, con la consecuencia, entre otras, de que la posesión “encontrarse en poder”, tiene, en mayor o menor grado, especial relevancia tanto para el ejercicio de los derechos incorporados como para la transmisión de los mismos”.

El Real Decreto 291/1992, de 27 de marzo, de desarrollo de la Ley 24/1988, de 28 de julio, de Mercado de Valores, define en su Exposición de Motivos los valores negociables como “todo derecho de contenido patrimonial, cualquiera que sea la denominación que se le dé, que, por su configuración jurídica propia y régimen de transmisión, sea susceptible de tráfico generalizado e impersonal en un mercado de índole financiera”.

La primera actuación efectuada por la URE Estatal desde su puesta en funcionamiento en 1998 fue, al amparo del artículo 124 del RGRSS, el embargo masivo de fondos de inversión de los deudores de la Seguridad Social. El importe total recaudado fue de unos 4.373 millones de pesetas.

- 2) En el supuesto de efectos y títulos valores que no estén depositados o anotados en Entidades de depósito o gestoras, el Recaudador presentará la diligencia de embargo al propietario o, en su caso, al depositario, que deberá entregárselos juntamente con la póliza de compra o título de adquisición.

Su comprobación y forma de enajenación serán los previstos para los depositados o anotados en cuenta.

- 3) Cuando se devuelvan invendidos, podrá intentarse la venta por gestión directa con intervención de Notario. También puede acordarse, cuando resulte más adecuado, la sustitución de la enajenación de los valores por el embargo, a su vencimiento, de los dividendos, intereses, rendimientos y reintegros, en su caso.

c) Alhajas de oro, plata y pedrería.

El artículo 125 del RGRSS regula las particularidades de este embargo, cuyo título respeta la fórmula del artículo 1447 de la LEC. De la misma se dice que “este apartado carece de sentido tanto en su existencia como en su colocación. En su existencia, porque sólo recoge cosas muebles no especiales (no incluye el mineral en sí, los lingotes, sino la joya), y en su colocación, porque va delante de los créditos realizables en el acto que pueden satisfacer más fácilmente al ejecutante”⁴⁸.

El contenido del artículo 125 comprende, además de los objetos de joyería, orfebrería y pedrería en general, el oro, la plata y demás metales preciosos. No incluye *las antigüedades y los objetos de valor histórico o artístico*, como sí lo hace el artículo 132 del RGR⁴⁹.

En la diligencia de embargo, se hará constar con detalle el objeto embargado. Se adoptarán las medidas necesarias para evitar su sustitución o levantamiento (precinto) y, como medida de aseguramiento, se procede a su depósito.

d) Créditos realizables en el acto.

El embargo de créditos incorporados a valores no admitidos a negociación en el mercado secundario oficial o de otros derechos, distintos a los señalados en el artículo 124, realizables en el acto, se realiza siguiendo las reglas siguientes (artículo 126):

Cuando se embarguen créditos incorporados a valores no admitidos a negociación en el mercado oficial secundario, en la diligencia de embargo se dejará constancia del número de valores que a juicio del Recaudador se traban para cubrir la deuda. Se notificará al propietario o, en su caso, al depositario, que habrá de hacerle entrega de los mismos conjuntamente con los títulos de adquisición. La forma de enajenación es la misma que señala el artículo 124 para los efectos y valores admitidos a negociación en el mercado secundario oficial, siendo posible su sustitución por el embargo de los dividendos, intereses, rendimientos o intereses (artículo 124.5).

⁴⁸ MONTERO AROCA, J. y otros, “Derecho Jurisdiccional”, t. II, vol. 2º, Barcelona, 1989, pág. 120.

⁴⁹ El artículo 1447 de la LEC de 1881 señala en su apartado 3º las “alhajas de oro, plata o pedrería”. El artículo 592 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, varía su formulación, señalando en su apartado 3º las “joyas y objetos de arte”.

Cuando lo embargado sean créditos y derechos no garantizados, se notificará también el embargo al deudor del apremiado, pues a partir de dicha notificación no tendrá efecto liberatorio el pago que se efectúe. El crédito vencido que se embarga ha de ser ingresado en la cuenta restringida de la TGSS.

Si los créditos y derechos están garantizados, además se notifica la diligencia de embargo al garante o, en su caso, al poseedor del bien ofrecido en garantía. Vencido que sea el crédito, si no se paga se ejecuta la garantía.

e) Frutos y rentas de toda especie.

El artículo 127 del RGRSS señala como regla general que “cuando se embarguen frutos, productos y rentas del deudor que se materialicen en pagos en dinero, la diligencia de embargo se notificará al deudor y a la persona o entidad pagadora, la cual debe retenerlos e ingresarlos en la cuenta restringida de recaudación” de la TGSS.

“Por frutos se entiende, según el artículo 354 del C.c. los naturales, industriales y civiles. Y éstos últimos son los procedentes del alquiler de edificios, del arrendamiento de tierras y del importe de las rentas perpetuas, vitalicias u otras análogas. Este último concepto de frutos coincide con las rentas, razón por la que hay que entender que las rentas constituyen una especie de los frutos. En concreto, las rentas incluidas en este grupo serían las derivadas de las cesiones de bienes o de la imposición de capitales, ya que las restantes se incluyen... en el grupo de los sueldos y salarios. Además, hay que tener en cuenta que el embargo de rentas se refiere a aquellas que todavía no hayan vencido, ya que las vencidas y no satisfechas se consideran como créditos, y se embargarán dentro del grupo correspondiente. Por todo ello, el concepto de frutos queda reducido a los naturales, industriales o civiles, que estén manifiestos o nacidos, los cuales se embargarán independientemente de la traba del bien que los genera. Y, una vez que los frutos hayan sido separados de los bienes que los producen, creemos que pierden tal condición y deberán embargarse como bienes muebles”⁵⁰.

Si los frutos son los derechos de explotación de una obra protegida en la Ley de Propiedad Intelectual, se consideran salarios y el embargo se realizará conforme al artículo 133; señalándose que esta regla “no altera el orden del embargo, sino que la equiparación afecta únicamente para limitar las cantidades embargables”⁵¹.

Cuando los frutos sean rentas obtenidas por el deudor en actividades comerciales, industriales y agrícolas, se nombra un depositario, que podrá ser el Interventor Judicial en caso de que el deudor se halle en suspensión de pagos o quiebra.

Se admite el embargo de frutos agrícolas pendientes si existiese costumbre en la localidad de vender la cosecha antes de la recolección. El depositario debe vigilar que se conserve la integridad de la cosecha, incluyendo las funciones del depositario-administrador, si el deudor no lo realiza, la de efectuar los trabajos necesarios para que la recolección llegue a buen fin.

⁵⁰ LOPEZ DÍAZ, A., “La recaudación de...”, ob. cit., pág. 327.

⁵¹ LOPEZ DÍAZ, A., “La recaudación de...”, ob. cit., pág. 327.

El embargo debe notificarse también a la entidad aseguradora si los frutos estuviesen asegurados, pues, en caso de siniestro, las indemnizaciones habrán de ingresarse en la cuenta restringida de la TGSS.

f) Bienes muebles o semovientes.

Tomado el concepto del Derecho Civil, es bien mueble <<aquella cosa susceptible de apropiación no comprendida en la enumeración de bienes inmuebles, que se pueden transportar de un punto a otro sin menoscabo de la cosa inmueble a que estuvieren unidas>>⁵²; y semoviente aquel que se mueve por sí mismo.

El embargo se llevará a cabo en el domicilio del deudor o en el lugar en donde se hallen los bienes, por lo que, llegado el caso, se precisará autorización judicial en los términos que señala el artículo 120 del RGRSS. Se extenderá diligencia de embargo, que se notificará al deudor si no estuviese presente en dicho acto, y se depositarán los bienes inmediatamente (salvo que no sea posible y, entonces, se adoptarán cuantas medidas de aseguramiento procedan, incluido el precinto).

El artículo 128 del RGRSS preve las siguientes normas especiales: [1] Para el embargo de bienes comprendidos en los artículos 12, 52, 53 y 54 de Ley de Hipoteca Mobiliaria y Prenda sin Desplazamiento, se dispone la anotación preventiva del embargo en el Registro de la localidad correspondiente. Asimismo, para el embargo de embarcaciones, se mandará practicar anotación del mismo en el Registro de Matrícula de Buques de la provincia marítima en que esté matriculada y en el Libro de Buques del Registro Mercantil. [2] En el embargo de automóviles, camiones, motocicletas, embarcaciones, aeronaves y de demás vehículos, si no fuese posible aprehender el bien, se requerirá al deudor para que lo entregue en un plazo de cinco días; y se podrá acudir a las autoridades para que, caso de no hacerlo, vigilen la circulación y procedan a su captura, depósito y precinto⁵³. [3] En el embargo de bienes adquiridos por venta a plazo, se tendrán en cuenta las prevenciones de la Ley de ventas a plazo, y, en especial, la preferencia del acreedor de créditos nacidos de contratos inscritos en el Registro especial que resulta de dicha ley⁵⁴.

g) Bienes inmuebles.

Su regulación se contiene en los artículos 129 a 132 del RGRSS y se sintetiza de la manera siguiente.

Los bienes inmuebles a los que se refiere el Reglamento son las fincas propiedad de los deudores⁵⁵, cuya traba se efectúa por medio de diligencia de embargo en la que se harán constar: los datos relativos al propietario y, en su

⁵² ALBALADEJO GARCÍA, M., "Derecho Civil", I, vol. 2º, Barcelona, 1983, pág. 103. Véanse los artículos 335 a 337 del Cc.

⁵³ La URE Estatal de la TGSS, partiendo de los acuerdos de colaboración suscritos entre la Dirección General de la TGSS y la Dirección General de Tráfico, inició una operación masiva de embargo de vehículos en el mes de julio de 1999 que culminó el 5 de noviembre de 1999. En la misma se trabaron 120.801 vehículos afectos a 85.318 expedientes recaudatorios.

⁵⁴ La ley que cita es la Ley 51/1965, de 17 de julio, pero habrá de entenderse hecha a la vigente Ley 28/1998, de 13 de julio, de Ventas a Plazo de Bienes Muebles, cohonestando el contenido del artículo 128.5 del RGRSS con el 15.3 de la Ley 28/1998.

⁵⁵ No coincide con la enumeración de bienes inmuebles que señala el artículo 334 del Cc; así, los frutos pendientes se consideran por el RGRSS incluidos en el artículo 127, sobre embargo de frutos y rentas de toda especie, y los establecimientos mercantiles e industriales en el artículo 135.

caso, al poseedor; los identificativos de la finca (distintos según sea rústica o urbana); los derechos del deudor sobre el inmueble embargado; el importe del débito (principal, recargo, intereses, en su caso, y costas); y la advertencia de que se toma anotación preventiva en el Registro de la Propiedad a favor de la TGSS.

De conformidad con el artículo 115.1.3 de la Orden de 26 de mayo de 1999, los buques mercantes tendrán la consideración de bienes inmuebles a efectos de embargo.

La diligencia de embargo se notifica al deudor, a su cónyuge, a los terceros poseedores y a los acreedores hipotecarios; y se solicita del deudor en este acto los títulos de propiedad para la valoración del bien embargado que servirá de tipo para la subasta o concurso. Se traba embargo aunque la finca precise de ulterior deslinde, designando el Director Provincial un técnico para efectuarlo en plazo de quince días.

Medida de aseguramiento del embargo de bienes inmuebles, es el derecho de la TGSS a que se practique anotación preventiva del embargo en el Registro de la Propiedad. Se efectuará por medio de mandamiento expedido por el Recaudador Ejecutivo, que tendrá el mismo valor que el emanado de autoridad judicial y deberá contener los requisitos que señala el artículo 130 y sujetarse plenamente a la Ley y Reglamento Hipotecarios. Cuando se decrete el embargo de un buque o una embarcación española, se efectuará anotación en el Registro de Matrícula de Buques y en el Libro de Buques del Registro Mercantil.

Simultáneamente, se solicita del Registro de la Propiedad que se expida certificación acreditativa de la situación registral del bien inmueble, y las cargas que lo graven y sus titulares; verificándose si falta alguna de las notificaciones preceptivas.

Al expediente de apremio quedan unidas la contestación del Registrador de la Propiedad sobre la anotación preventiva de embargo y la certificación de cargas y gravámenes⁵⁶.

h) Sueldos o pensiones.

El objeto de embargo de este grupo son los sueldos, salarios y pensiones, según el artículo 133 del RGRSS.

Sueldos y salarios son términos sinónimos cuyo concepto se ha de buscar en las normas laborales: "la noción legal responde a la doctrinal, <<se considerará salario la totalidad de las percepciones económicas de los trabajadores por la prestación... de los servicios por cuenta ajena>> (ET, art. 26.1)"⁵⁷.

"Por lo que se refiere a las pensiones, la delimitación de su concepto resulta más confusa, por cuanto las percibidas de la Seguridad Social y demás Mutualidades oficiales son inembargables⁵⁸. Tampoco deben incluirse las

⁵⁶ El artículo 131 del RGRSS regula con detalle la presentación de los mandamientos de embargo en el Registro de la Propiedad, sus incidencias y la dilación de las actuaciones del Registrador.

⁵⁷ ALONSO OLEA, M. y TORTUERO PLAZA, J.L., "Instituciones de la Seguridad Social", Madrid, 1998, pág. 316.

⁵⁸ En materia de embargo de pensiones, el artículo 40 de la LGSS remite a la LEC de 1881, cuyo artículo 1449 declara que, como los salarios, son inembargables en lo que no excedan de la cuantía señalada

rentas perpetuas, vitalicias o temporales previstas en el artículo 355 del Cc dado que se incluirán en el grupo de los frutos y rentas. Tratando de generalizar, podemos decir, que dentro del grupo de pensiones se incluirán aquellas percepciones obtenidas regularmente en el tiempo que, siendo embargables, no deriven de imposiciones de capital, cesiones de bienes, ni del propio trabajo o industria del deudor⁵⁹.

El embargo de salarios, jornales, sueldos o retribuciones se sujetará a lo dispuesto en el artículo 27.2 del ET y al 1451 de la LEC. El de pensiones al artículo 40 de la LGSS y al 1451 de la LEC. Cuando el deudor sea beneficiario de más de una de estas prestaciones económicas, se acumularán para fijar de una sola vez la parte inembargable.

La diligencia de embargo de estos bienes se notifica al deudor y, además, al pagador; pues éste ha de retener la cantidad embargada e ingresarla en la cuenta restringida de la TGSS⁶⁰. A estos efectos, el pagador tendrá la consideración de depositario, e incurrirá en responsabilidad solidaria si, con conocimiento del embargo, colabora o consiente en el levantamiento del bien embargado (artículo 115.1.4 de la Orden de 26 de mayo de 1999).

Si el embargo comprendiese percepciones futuras no devengadas, puede el Recaudador Ejecutivo trabar embargo sobre otros bienes del deudor por su orden, sin esperar a los devengos efectivos. En este caso, cubierto que sea el débito, se suspenden las retenciones.

i) Créditos y derechos no realizables en el acto.

Según el artículo 134 del RGRSS son los créditos y derechos realizables en un plazo superior a tres meses, las participaciones en sociedades y las cuotas de participación de bienes proindiviso.

El embargo se practica conforme a las reglas de los artículos 124 y 126, para los efectos y títulos valores y créditos realizables en el acto, respectivamente; con ingreso inmediato de las cantidades trabadas en la cuenta restringida de la TGSS.

para el salario mínimo interprofesional, aplicándose la escala del artículo 1451 más allá de este límite. Véase, VALDES DAL-RE, F., "Inembargabilidad y embargabilidad de las pensiones", RL, nº 17 y 18, 1989; ZARZALEJOS NIETO, J., "La inembargabilidad de pensiones: su posible condición de derecho adquirido en caso de sucesión normativa", REDT, nº 35, 1988. También, las SSTC 23/1988, de 22 de marzo; 113/1989, 22 de junio; 138 y 140/1989, de 20 de agosto; y 158/1993, de 6 de mayo; y sobre ellas ALONSO OLEA, M., "Jurisprudencia Constitucional sobre Trabajo y Seguridad Social", vol. VI, ref. 292, y vol. VII, refs. 413, 423 y 425.

⁵⁹ LOPEZ DIAZ, A., "La recaudación de...", ob. cit., pág. 322.

⁶⁰ LOPEZ DIAZ, A., "La recaudación de...", ob. cit., pág. 323, señala que esta es la figura procesal del *arrestatorium*, y se plantea el problema de si, una vez que el ejecutado percibe la cantidad no embargada, puede la Administración embargar dichas cantidades como dinero efectivo o en depósito. "La Circular 8/88 ofrece una respuesta positiva pues establece que <<el origen del dinero depositado en cuenta es anterior e indiferente en esta relación depositante-depositario. Por ello, las limitaciones que pudieran afectar a las operaciones previas al depósito son ajenas a la relación de cuenta corriente. Así, por ejemplo, las limitaciones para el embargo de salarios desaparecen una vez realizado el ingreso en la cuenta. Por ello, no procede alegar limitaciones al embargo basadas en el origen de las cantidades ingresadas en cuenta>>. A nuestro entender, la solución no puede ser tan tajante, sino que exige una diferenciación consistente en discriminar los salarios o pensiones percibidos con anterioridad a la providencia de embargo, de aquellos que se reciban con posterioridad... Las cantidades ingresadas en cuenta o percibidas en efectivo con posterioridad a dicha providencia, provenientes de salarios o pensiones, creemos no pueden ser embargadas sin tener en cuenta las limitaciones establecidas para el embargo de tales bienes".

Las reglas especiales giran entorno a la notificación del embargo. Cuando se trate de participaciones en sociedades en las que los socios tengan derecho de adquisición preferente, se notifica el embargo a socios y sociedad. Cuando el bien trabado sean cuotas de participación en bienes proindiviso, se notifica la traba de la cuota que pertenezca al deudor a los demás condóminos, y se les notifica asimismo la fecha de la subasta y las condiciones de la adjudicación, en su caso, para que puedan ejercitar, si a su derecho conviniese, los derechos de tanteo y retracto.

j) Establecimientos mercantiles e industriales.

Por Decreto Ley 20 de octubre de 1969 se reguló el embargo y la administración de los establecimientos mercantiles e industriales, que fueron incluidos como último grupo en el orden de prelación del artículo 1447 de la LEC por la Ley 34/1984, de 6 de agosto, de Reforma Urgente de esta última.

“Por embargo de establecimientos mercantiles e industriales hay que entender tanto el que se lleve a cabo sobre la mayoría de los bienes y derechos afectos a dicha actividad. En este grupo, se incluyen, además de los inmuebles propiamente dichos, aquellos que, siendo muebles por su naturaleza, se consideran inmuebles por su destino, de acuerdo con el artículo 334.5º del Cc”⁶¹.

Son objeto de este embargo, según el artículo 135 del RGRSS: [1] derechos de traspaso o de subarriendo de la finca, si estuviere arrendada, e instalaciones del local; [2] derechos de propiedad intelectual e industrial; [3] utillaje, máquinas, mobiliario, utensilios y demás instrumentos de producción y trabajo; [4] mercaderías y materias primas; [5] posibles indemnizaciones.

El Recaudador efectúa el embargo personándose en el establecimiento mercantil o industrial o en el domicilio de la persona a quien pertenezca, extendiendo diligencia en la que se inventarían los bienes y derechos existentes y los que se embargan.

Se notifica al deudor si no hubiese estado presente, al cónyuge si el establecimiento tuviera carácter ganancial, y al arrendador si estuviese arrendado.

Del embargo se toma anotación preventiva en el Registro de Hipoteca Mobiliaria y Prenda sin desplazamiento. Otras medidas de aseguramiento que pueden adoptarse son: el precinto del local hasta la enajenación de lo embargado, el nombramiento de un funcionario que intervenga en la gestión del dueño del negocio, y, excepcionalmente, el nombramiento de un depositario-administrador cuando se prevean perjuicios irreparables en la solvencia del deudor.

2.1.5 Aseguramiento de los bienes embargados.

El aseguramiento o garantía de los bienes embargados consiste en una serie de medidas que se disponen para evitar que la traba pueda quedar sin efecto por varias causas: desaparición de los bienes del patrimonio del deudor o que otros acreedores puedan ejecutar los mismos bienes. Dichas medidas son las siguientes.

⁶¹ LOPEZ DIAZ, A., “La recaudación de...”, ob. cit., pág. 325.

Con relación a los bienes muebles son medidas de aseguramiento:

- Depósito de los bienes embargados.

El RGRSS regula en sus artículos 136 a 138 el “Depósito de bienes embargados”; por su carácter sólo son aplicables a bienes muebles.

El depósito consiste en la custodia y conservación de los bienes embargados hasta el momento de su realización y en el aseguramiento de la traba. Su naturaleza jurídica es administrativa⁶² y supone un acto unilateral de la Administración recaudadora a la que compete designar el lugar del depósito y el depositario (salvo que sea de aplicación la legislación de contratos del Estado, en cuyo caso no se puede considerar en puridad que estemos ante un acto unilateral). La ausencia de regulación de la aceptación por parte del designado como depositario, parece indicar que el nombramiento es obligatorio.

El Recaudador Ejecutivo designará el lugar en que los bienes embargados deban ser depositados hasta su realización conforme a los siguientes criterios (artículo 136 del RGRSS): [1] los que se encuentren en Entidades de depósito y otras que ofrezcan garantías de seguridad y solvencia, seguirán depositados en las mismas a disposición de dichos órganos; en otro caso, los bienes se depositarán [2] en los locales de la propia TGSS cuando existan y reúnan las condiciones adecuadas para su depósito; [3] en los de otros Entes Públicos dedicados a depósito o que reúnan las condiciones para ello, incluidos Museos, Bibliotecas, depósitos de vehículos o similares; [4] en los de empresas dedicadas habitualmente a depósito; [5] en los de personas físicas o jurídicas, distintas del deudor, que ofrezcan garantías de seguridad y solvencia; [6] excepcionalmente, en locales del deudor, cuando se trate de bienes de difícil transporte o movilidad, adoptando las medidas necesarias para garantizar su seguridad e integridad, quedando el deudor sujeto a los deberes y obligaciones del depositario.

Cuando se trate de empresas dedicadas habitualmente a depósito y de personas físicas o jurídicas distintas del deudor, el depósito se regulará por la legislación de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Funciones del depositario son custodia y conservación de los bienes embargados y de devolución cuando sea requerido para ello. Cualquier otra actuación que exceda de esos cometidos habrá de ser autorizada por la Dirección Provincial correspondiente. En todas sus actuaciones deberá observar la diligencia debida.

⁶² Sobre la naturaleza jurídica del depósito, como medida de aseguramiento en la recaudación tributaria, LOPEZ DIAZ, A., “La recaudación de...”, ob. cit., págs. 331 y ss., sostiene que “el primer problema que surge al analizar el depósito de los bienes muebles es determinar su naturaleza. Resulta evidente que éste presenta perfiles concurrentes con el contrato previsto en los artículos 1758 y ss. del Código civil. Sin embargo, creemos que existe una diferencia sustancial entre ambas figuras. Mientras el contrato civil o mercantil de depósito se basa en la autonomía de la voluntad, el depósito previsto en el RGR viene exigido por el procedimiento administrativo de apremio, hasta el punto de que la condición de depositario deba ser aceptada por el individuo nombrado, rigiéndose en sus relaciones con la Administración por la Ley de contratos del Estado cuando el depositario no sea ni la Administración u otro ente público, ni el propio deudor. Esta ausencia del acuerdo de voluntades hace que, en cuanto a su naturaleza, no sean equiparables el depósito civil o mercantil y el previsto en el RGR, revestido de una naturaleza procesal-administrativa”.

Junto al depositario ordinario, el RGRSS prevé el depositario-administrador, para embargos de establecimientos mercantiles e industriales y de los de frutos y rentas de toda especie; señala el artículo 137.2 que sus funciones comprenderán, además de las señaladas para los depositarios ordinarios, las habituales de gestión de bienes y negocios, debiendo ingresar en las cuentas de la TGSS las cantidades resultantes. En su nombramiento se señalarán las operaciones para las que requiere autorización de la Dirección Provincial.

En el embargo de establecimientos mercantiles e industriales, el artículo 135 del RGRSS contempla la posibilidad de nombrar un funcionario que intervenga la gestión, continuando en ésta el dueño del negocio.

Depositario y depositario-administrador tienen el deber de rendir las cuentas que le sean ordenadas por los órganos de recaudación y de cumplir las medidas que para la mejor administración y conservación de los bienes sean acordadas por los mismos.

Si incumplen estos deberes, depositario y depositario-administrador incurren en la responsabilidad civil o penal que proceda; y son responsables solidarios de la deuda cuando consientan o colaboren en el levantamiento de los bienes embargados⁶³.

Como contraprestación al desempeño de sus servicios, el depositario tendrá derecho, según el artículo 138 del RGRSS, a una retribución y al reembolso de los gastos que haya soportado por razón del depósito cuando no estén incluidos en la retribución. Este precepto determina las reglas de cálculo de ésta y cuales se consideran gastos reintegrables. No hay derecho a esta retribución cuando el depósito se efectúe en la TGSS o en los locales del deudor⁶⁴.

- Precinto de los bienes muebles.

Es otra medida de aseguramiento de los bienes embargados que se contempla para el supuesto de que excepcionalmente se depositen los bienes en los locales del deudor, cuando se trate de bienes de difícil transporte o movilidad, "en cuyo caso se procederá a su precinto o a la adopción de medidas que garanticen su seguridad e integridad..." (artículo 136.2.e del RGRSS). El artículo 135.6 del RGRSS prevé "el precinto del local hasta la

⁶³ El quebranto de depósito dará lugar al delito de malversación impropia de caudales o efectos públicos, recogido en los artículos 432 y 435 del Código Penal de 1995, aplicable a los depositarios de dinero o bienes embargados, secuestrados o depositados por autoridad pública, aunque pertenezcan a particulares, que disponga un acto de disposición sobre ellos sin orden, conocimiento o consentimiento de la autoridad que acuerde el depósito, o consienta el acto de un tercero. La Jurisprudencia ha matizado los requisitos que se disponen en el Código Penal, exigiendo un embargo, secuestro o depósito de caudales o bienes realizados por autoridad pública, una persona designada depositaria *ex lege*, la aceptación de la persona designada depositaria, un ánimo de lucro tendencial y señalando el carácter constitutivo del depósito, en el que se precisa la formal y expresa aceptación del depositario y que se le hagan también expresamente las advertencias legales, consistentes en las garantías del artículo 1409 de la LEC o las obligaciones de un buen padre de familia del artículo 1788 del Código Civil.

Véanse las SSTs 24 de enero de 1986, RJ 175; 27 de noviembre de 1989, RJ 9318; 7 de mayo de 1990, RJ 3860; 5 de junio de 1993, RJ 4843; 10 de marzo de 1994, RJ 2121; 26 de mayo de 1995, RJ 3954; 23 de junio de 1997, RJ 5131; 10 de diciembre de 1998, RJ 10335; 19 de octubre de 1998, RJ 8296; 9 de marzo de 1999, RJ 985; y sentencia de la Audiencia Provincial de Ciudad Real de 9 de marzo de 1999, ARP 1247.

⁶⁴ El artículo 159 del RGRSS regula los "Gastos de depósito y administración" de los depositarios, que serán considerados costas del procedimiento de apremio conforme al artículo 156 de este Reglamento.

enajenación de lo embargado", en el embargo de establecimientos mercantiles e industriales.

También el artículo 120.1.d del RGRSS dispone el precinto si los bienes embargados se encuentran en locales de personas o Entidades distintas del deudor y éstas se niegan a su entrega o ésta sea imposible; en cuyo caso "se procederá al precintado o a la adopción de medidas necesarias para impedir la sustitución o levantamiento...".

- Inscripción en el Registro de Hipoteca Mobiliaria y Prenda sin Desplazamiento.

En el embargo de los bienes muebles comprendidos en los artículos 12, 52, 53 y 54 de la vigente Ley sobre Hipoteca Mobiliaria y Prenda sin Desplazamiento, el Recaudador Ejecutivo expedirá, seguidamente de efectuar el embargo, mandamiento de embargo para su anotación preventiva en el Registro (artículo 128.3 del RGRSS).

Con relación a los bienes inmuebles, son medidas de aseguramiento:

- La anotación preventiva de embargo.

En el embargo de inmuebles, la TGSS tendrá derecho a que se practique la anotación preventiva de embargo en el Registro de la Propiedad (artículo 130 del RGRSS), con los efectos de garantía que ello supone, con la que "se consigue impedir que el ejecutado sustraiga el bien a la ejecución, y evitar que grave el bien trabado con cargas de carácter real que puedan ser opuestas eficazmente al ejecutante"⁶⁵.

Se efectuarán por medio de mandamientos expedidos por los Recaudadores Ejecutivos dirigidos al Registrador de la Propiedad, con los requisitos señalados en el artículo 130 del RGRSS y sujeción a lo dispuesto en la Ley y

⁶⁵ SOLCHAGA LOITEGUI, J., "El procedimiento de apremio sobre bienes inmuebles", Pamplona, 1986, pág. 145. Sobre el valor de la anotación preventiva de embargo, este autor sostiene que no tiene valor constitutivo. Señala que la doctrina hipotecaria clásica, y aun mayoritaria (CAPO BONNAFONS, RAMOS GONZALEZ), y parte de la doctrina procesalista (PRIETO CASTRO), partiendo de una contemplación estática de la institución ha sostenido que si bien el embargo es un acto jurídico que sujeta los bienes del deudor a la ejecución, no basta dicho acto judicial tratándose de un embargo de bienes inmuebles, pues si en éste no se desplazan los bienes de la posesión del ejecutado, hay que configurar el embargo, al igual que la hipoteca, como simple derecho inmaterial de garantía, en el sentido de carecer de contacto posesorio, y esta configuración conduce a estimar que, para que el embargo esté perfectamente constituido, es preciso que se haga constar en el Registro de la Propiedad; de modo que el fundamento de la anotación preventiva de embargo es el de servir de elemento constitutivo del mismo. Frente a esta tesis, se ha defendido acertadamente por otros autores (LACRUZ BERDEJO, LA RICA) que la anotación preventiva de embargo en el Registro de la Propiedad no es constitutiva por cuanto no condiciona la existencia de la traba, sino sólo su eficacia *erga omnes*.

En general, sobre la anotación preventiva de embargo, se puede consultar SOLCHAGA LOITEGUI, J., "Anotación preventiva de embargo ordenada por la Hacienda Pública", Estudios de Derecho Tributario, t. II, I.E.F., Madrid, 1979; RIFÁ SOLER, J.M., "La anotación preventiva de embargo", Madrid, 1983; BAYON MARINE, A.M., "La anotación preventiva de embargo en el procedimiento ejecutivo", Master de Derecho Registral, enero-junio, Madrid, 1991; MINGUEZ BENAVENTE, J.R., "La preferencia de los créditos de la Seguridad Social", RTSS, abril-junio, nº 2, 1996.

También, SSTs 10 de marzo de 1973; 21 de febrero de 1975 (RJ 666); 8 de abril de 1976; 17 de marzo de 1978 (RJ 1051); 30 de octubre de 1978 (RJ 4058); 30 de diciembre de 1986 (RJ 7835); 10 de mayo de 1989, RJ 3750; 22 de febrero de 1994, RJ 1252; 16 de junio de 1998, RJ 4898. Y sentencia de la Audiencia Provincial de Teruel de 20 de julio de 1998, AC 1607, que recoge la doctrina de las sentencias del Tribunal Supremo de 27 de septiembre de 1967, RJ 3383, de 16 de mayo de 1969, RJ 2597, y 3 de noviembre de 1982, RJ 6521.

Reglamento Hipotecarios⁶⁶. Estos mandamientos tendrán la misma virtualidad que los emanados de la autoridad judicial.

Los artículos 131 y 132 del RGRSS regulan la presentación de los mandamientos en el Registro de la Propiedad y sus incidencias.

2.2. Enajenación de bienes embargados.

Una vez embargados los bienes conforme a las reglas expuestas, la fase siguiente es su realización. De la realización forzosa de los bienes por la Administración recaudadora se afirma que “se debe considerar como un acto del procedimiento administrativo de apremio mediante el cual, la Administración, en virtud de su facultad de autotutela ejecutiva, dispone la transmisión de los bienes del deudor con el fin de satisfacer la deuda impagada, con el producto derivado de esta enajenación”⁶⁷.

2.2.1 Actuaciones previas.

Son la valoración de los bienes, la aportación de los títulos de propiedad y la formación de los lotes.

Por lo que respecta a la valoración, señala LOPEZ DÍAZ que constituye “una garantía tanto para el Ente público acreedor, como para el deudor. Para el primero supone una tutela de su crédito, y para el deudor garantiza que sus bienes o derechos no serán enajenados por un precio muy inferior al real perjudicando notablemente su patrimonio”⁶⁸.

Se efectúa por los órganos de recaudación de la TGSS o por colaboradores de los mismos (o cuando se requieran especiales conocimientos, por otros servicios técnicos de la propia TGSS o servicios externos especializados), atendiendo a los precios de mercado y de acuerdo con criterios habituales de valoración (artículo 139 del RGRSS)⁶⁹.

El procedimiento consta de los siguientes trámites.

Efectuada valoración se notificará al deudor, que podrá presentar valoración contradictoria en el plazo de quince días o superior que señale el órgano recaudador. Si la diferencia entre ambas no excediera del 20 por ciento de la menor, se estimará como valor el de la tasación más alta. Si excediere del 20 por ciento, se convoca al deudor para dirimir las diferencias y lograr un acuerdo. Si no logra un acuerdo, la TGSS solicita una nueva valoración de un perito, designado por asociaciones profesionales y mercantiles, para que la emita en plazo de quince días, y que necesariamente habrá de estar entre los límites de las valoraciones efectuadas. Las

⁶⁶ La LH regula las anotaciones preventivas en sus artículos 42 y ss. La LEC, Ley 1/2000, de 7 de enero, modifica su artículo 86 (sobre el plazo de caducidad); modificación que ha de afectar a las anotaciones preventivas de embargo efectuadas a instancia de la TGSS cuando entre en vigor la medida (8 de enero de 2001).

⁶⁷ LOPEZ DIAZ, A., “La recaudación de...”, ob. cit., pág. 346.

⁶⁸ LOPEZ DIAZ, A., “La recaudación de...”, ob. cit., pág. 343.

⁶⁹ Se adopta el mismo criterio de valoración que en el RGR. El artículo 139 del RGR de 1990 señala que “los órganos de recaudación procederán a valorar los bienes embargados con referencia a precios de mercado y de acuerdo con los criterios habituales de valoración”. Esto no sucedía así con anterioridad, ya que el RGR de 1968 disponía diferentes normas de valoración atendiendo a si los bienes eran muebles o inmuebles.

De la misma manera, el RGRSS de 1986 (artículos 131 y 132) y el de 1991 (artículos 131 y 132) disponían distintas reglas de valoración de los bienes muebles e inmuebles, no ya el de 1995 que adapta su sistema de valoración al RGR de 1990.

URE mantendrán un fichero actualizado de expertos en valoración de los distintos bienes⁷⁰.

Se tendrá en cuenta que hay determinados bienes embargados que tienen sus propias normas a efectos de determinar su valor. Son ejemplo de ello, el dinero efectivo (que no se valorará a efectos de enajenación, sino que se aplicará directamente) o los efectos y títulos valores que coticen.

El artículo 139.2 del RGRSS señala que el importe de la valoración servirá como tipo para la subasta o el concurso, a través del que se vayan a enajenar los bienes. Si existiesen cargas o gravámenes de carácter real o los bienes estuviesen gravados con hipoteca mobiliaria o prenda, el tipo de la subasta será la diferencia entre el valor de los bienes y el de las cargas anteriores y preferentes al derecho anotado de la Seguridad Social, que quedarán subsistentes sin aplicarse a su extinción el precio del remate⁷¹.

En cuanto a la aportación de los títulos de propiedad, el artículo 140 del RGRSS señala indirectamente el momento en que el deudor debe facilitar aquéllos a la TGSS, que será el de la notificación de la diligencia de embargo ("... sí al serles notificado el embargo los deudores no hubiesen facilitado los títulos de propiedad..."). Los títulos de propiedad serán los relativos a los bienes inmuebles, créditos hipotecarios o derechos reales embargados.

Si el deudor no hubiese hecho entrega de los mismos en dicho momento, la URE le requerirá, al tiempo que se fija el tipo para la subasta, para que los aporte (en el plazo de tres o quince días dependiendo de si residen o no en la localidad). En el caso de que no los facilite pero los bienes estuviesen inscritos, se solicitará del Registro de la Propiedad una certificación en donde conste la titularidad dominical. Caso de que no fuesen facilitados y los bienes no estuviesen inscritos en el Registro, los rematantes de los bienes habrán de sustituirlos, si así les conviniese, por los medios que prevé la Ley Hipotecaria, sin que la TGSS tenga en este caso más obligación que la de otorgar la escritura de venta.

En este momento, se procederá a la formación de los lotes. Conforme al artículo 141 del RGRSS: [1] los bienes muebles se distribuirán en lotes, agrupando los que sean de análoga naturaleza, atendiendo a la clase de los mismos y el aprovechamiento o servicio de que sean susceptibles; [2] se formará un solo lote con los bienes muebles embargados sobre los cuales se haya constituido una misma hipoteca mobiliaria o estén afectos al mismo contrato de prenda con o sin desplazamiento de la posesión; [3] en general, se formarán lotes (de bienes muebles o inmuebles, hay que entender), aunque no se trate de bienes de una misma naturaleza, cuando se estime conveniente a fin de obtener mayores facilidades para la concurrencia de licitadores.

2.2.2 Orden y formas de enajenación de los bienes embargados.

⁷⁰ Sobre el nombramiento de peritos, véase el artículo 116 de la Orden de 26 de mayo de 1999.

⁷¹ El artículo termina estableciendo dos reglas sobre la existencia de cargas o gravámenes sobre los bienes embargados, la primera, relativa a que cuando las cargas o gravámenes absorban o excedan del valor fijado al bien, servirá como tipo para la subasta o concurso el importe de los débitos y costas en tanto no exceda de aquél valor, o éste, en caso contrario (en caso de que el valor del bien sea superior al de los débitos), quedando en ambos casos subsistentes aquellas cargas y gravámenes, sin aplicar a su extinción el precio del remate. La segunda, cuando apareciesen indicios de que todas o algunas de las cargas preferentes sean simuladas para dificultar la efectividad del débito, que se remitirán las actuaciones a la correspondiente Asesoría Jurídica para informar las medidas que procedan, incluida la exigencia de responsabilidad en vía civil o penal, siguiéndose el procedimiento recaudatorio.

El orden a observar en las enajenaciones será el señalado para la prelación del embargo. Pero, el artículo 142 del RGRSS señala que esta norma general regirá “en principio”, ya que, cuando se haya iniciado una enajenación y aparezcan ulteriormente bienes pertenecientes a otro grupo del orden de prelación preferente a los ya trabados o enajenados, no afectará a la validez de las enajenaciones anunciadas o realizadas. La medida es plenamente coherente con el principio de eficacia a la vez que respeta el de seguridad jurídica.

Una vez completado el expediente de apremio, el Recaudador Ejecutivo lo pondrá en conocimiento de la Dirección Provincial para que autorice la forma de enajenación de entre las previstas en el Reglamento, si está conforme con las actuaciones practicadas. En otro caso, se devolverá el expediente para que se subsanen los defectos observados (artículo 117 de la Orden de 26 de mayo de 1999).

Las formas de enajenación se enumeran en el artículo 143 del RGRSS y son: la subasta pública, el concurso y la venta por gestión directa⁷².

A) La subasta pública.

Es el medio ordinario para la realización de los bienes embargados. Procede en todos los casos en que no sea aplicable otra forma de enajenación (esto es, el concurso o la venta por gestión directa). Se define como “aquel modo de realización de los bienes que pretende provocar la concurrencia de los posibles adquirentes, a efectos de otorgar el bien al mejor postor”⁷³.

El procedimiento discurre a través de los siguientes trámites.

- Autorización de la subasta. La subasta puede efectuarse bien por la TGSS, bien por empresas o profesionales especializados en los términos recogidos en el artículo 151 del Reglamento. La elección habrá de ser autorizada por la Dirección Provincial, a propuesta del Recaudador Ejecutivo, si se realiza por ésta; precisa autorización expresa del Director General de la TGSS la subasta por empresas o profesionales especializados (artículo 146.1 del RGRSS).

Los bienes embargados deben cubrir “con prudente margen de holgura” la deuda perseguida, incluidos recargo de apremio, intereses, en su caso, y costas del procedimiento de apremio; evitando en lo posible subastar bienes de valor notoriamente superior al de las deudas y sin perjuicio de que posteriormente se realice la enajenación de los que sean precisos (artículo 146.2 del RGRSS). El Director General de la TGSS podrá autorizar subastas de bienes agrupados, incluso de diversas Direcciones Provinciales, cuando sea previsible que así se pueda obtener mayor producto.

- Providencia decretando la subasta. Una vez autorizada esta forma de enajenación, se dictará por el Director Provincial providencia decretando la venta por subasta, señalando día, hora y local en donde haya de celebrarse, y los tipos para la subasta en primera, segunda y tercera licitación. Esta providencia se notificará al deudor, al depositario de los bienes embargados y, en su caso, a los acreedores hipotecarios y pignoratícios, a los condueños y al cónyuge del deudor. Caso de tratarse de

⁷² Los RGRSS de 1986 y 1991 regulaban como formas de enajenación el concurso, la subasta pública, la almoneda y la venta por gestión directa.

⁷³ LOPEZ DIAZ, A., “La recaudación de...”, ob. cit., pág. 348.

la subasta de un derecho de traspaso de local de negocio, también se notificará la providencia al arrendador o al administrador de la finca⁷⁴.

- Anuncio de la subasta. Acto por el que se le da publicidad. El artículo 147 del RGRSS manda que se anuncie en la Dirección Provincial de la TGSS y en la Administración de la misma si estuviere constituida (o en la URE si no lo está). También se publicará el anuncio en el Ayuntamiento del lugar en donde esté situado el bien. Cuando el valor de los bienes supere la cantidad de 100 millones de pesetas (artículo 117.3 de la Orden de 26 de mayo de 1999), el anuncio deberá insertarse, además, en el Boletín Oficial de la provincia o en el de la Comunidad Autónoma correspondiente conforme determine el Director Provincial. Cuando, a juicio de éste, sea conveniente para el fin perseguido y sea proporcionado con respecto al valor de los bienes, podrá publicarse también en medios de comunicación de gran difusión o publicaciones especializadas⁷⁵.

Notificada la providencia y anunciada la subasta, hasta la celebración de ésta mediarán, al menos, quince días.

- Licitadores. Puede concurrir a la subasta cualquier persona con capacidad de obrar con arreglo a derecho, que no tenga restricción legal y que se identifique debidamente. Lo puede hacer por sí o por medio de persona interpuesta (debiendo acreditar en este caso la representación con documento fehaciente). Se prohíbe tomar parte en la misma al Recaudador Ejecutivo, sus colaboradores, los tasadores, los depositarios, el Director de la Administración y los titulares de los órganos y funcionarios directamente implicados en el procedimiento de apremio (artículo 148.1 del RGRSS).

Todo licitador, para ser admitido como tal, ha de presentar el resguardo acreditativo de la consignación o depósito (cuando así se acepte en el anuncio de la subasta), o constituirlo ante el Recaudador Ejecutivo o la Mesa de Subasta, en cuantía no inferior al 25 por ciento del tipo de la subasta de los bienes por los que desee pujar (artículo 148.2 del RGRSS). Terminada la licitación con adjudicación de los bienes subastados, se retendrá el resguardo de la consignación o el importe del depósito al que resulte adjudicatario, advirtiéndole que perderá la cantidad consignada o el importe del depósito si no completa el precio en el plazo señalado en el anuncio de la subasta, con obligación además de resarcir a la TGSS de los mayores perjuicios que se deriven. En este caso, se ofrecerá la adjudicación a los otros licitadores. Los resguardos acreditativos de las

⁷⁴ El artículo 146.3.a) del RGRSS ha sido redactado conforme al Real Decreto 2032/1998, de 25 de septiembre, y determina, al igual que lo hace el artículo 146.4 del RGR, que "en el caso de ser desconocido el domicilio del deudor o de las demás personas indicadas en este apartado, la notificación de la providencia de la subasta se entenderá realizada, a todos los efectos legales, por medio del anuncio de la misma". En el apartado b) se dispone que "en toda notificación se hará constar que, en cualquier momento anterior al de la adjudicación de los bienes, podrán liberarse los mismos pagando la totalidad de la deuda perseguida, incluidos el recargo, intereses, en su caso, y las costas del procedimiento".

⁷⁵ El contenido del anuncio de la subasta, se regula detalladamente en el artículo 147.2 del RGRSS. Haciendo una breve reseña, abarcará todo lo relativo al lugar, día y hora en que ha de celebrarse, descripción de los bienes, lotes y tipos de la subasta, la obligación de consignar a nombre de la URE el 25 por ciento del tipo de la primera licitación y la de presentar el resguardo justificativo (podrá determinarse la sustitución, a voluntad del licitador, de la consignación por un depósito de garantía), la advertencia de que la subasta se suspenderá en cualquier momento anterior a la adjudicación si se efectúa el pago, la situación jurídica y registral de los bienes, la obligación del rematante del resto del precio, posibilidad de realizar ofertas en sobre cerrado, posibilidad de celebrar una segunda e, incluso, una tercera licitación, y, la manifestación de que los deudores con domicilio desconocido se tendrán por notificados con el anuncio de la subasta.

consignaciones y depósitos se devolverán a los licitadores no adjudicatarios.

Si el apremiado abona la totalidad de la deuda – más recargo, intereses, en su caso, y costas – antes de la adjudicación definitiva de los bienes objeto de la subasta, se declara terminada con devolución de los resguardos justificativos de las consignaciones o depósitos a los licitadores.

Los licitadores podrán manifestar que lo hacen en calidad de ceder a un tercero. El tiempo para ello será en el remate, indicando el nombre de dicho tercero al efectuar el pago del precio (artículo 118.5 de la Orden de 26 de mayo de 1999). El artículo 143.2 del RGRSS señala que deberá formalizarse la cesión a tercero dentro de los cinco días hábiles siguientes a la adjudicación definitiva. También se admiten posturas efectuadas en sobre cerrado (artículo 148.4 del RGRSS).

- Desarrollo de las subastas. Se celebrarán el día, hora y lugar señalados.

La Mesa de la Subasta se compondrá por un Presidente (que será el Director Provincial cuando así lo acuerde o por el Subdirector Provincial de Recaudación Ejecutiva o, en su defecto, por el Subdirector Provincial que tuviere atribuidas las funciones de recaudación ejecutiva y, si tampoco lo hubiere, por el Secretario Provincial), el Jefe de la URE que tenga el expediente a su cargo, el Interventor Territorial o un representante de la Intervención y un funcionario que actuará como Secretario.

La subasta comienza con la lectura pública de las relaciones de bienes o lotes y de las condiciones de la subasta. La Presidencia convocará a los que deseen tomar parte como licitadores y anunciará la apertura de un plazo para su identificación y la presentación de los justificantes de las consignaciones o, en su caso, de los depósitos o bien para que los constituyan en ese momento⁷⁶. El artículo 149 regula la celebración de las licitaciones, que podrán ser hasta tres.

La primera licitación se declarará iniciada una vez transcurridos los trámites anteriores de identificación de los licitadores y constitución y justificación de las consignaciones o depósitos. Se ofrecerán los lotes de bienes atendiendo al orden de preferencia establecido y se determinarán los tramos a los que se ajustarán las pujas.

Se admitirán los licitadores con posturas superiores al tipo del primer lote y los licitadores en sobre cerrado. Las sucesivas posturas verbales se efectuarán con arreglo a los tramos, dándose por terminadas cuando se repita hasta por tercera vez la más alta y no haya quien la supere. Las efectuadas en sobre cerrado se abrirán y se leerán en voz alta las pujas que superen la postura máxima verbal, con adjudicación a la postura más alta efectuada.

Sin interrupción, se efectuará la subasta de los demás lotes, aunque para alguno no hubiera postor, y hasta que se cubra la totalidad de las deudas del deudor.

⁷⁶ Las posturas en sobre cerrado tienen unos trámites específicos también en la presentación de la consignación o el depósito.

La segunda licitación se celebrará si en la primera no existiesen postores (o concurriendo éstos el remate de los lotes adjudicados no bastase para cubrir el importe de las deudas). Anunciada por la Presidencia se efectúa en el mismo acto a continuación de la primera, formándose un solo lote con los bienes no enajenados.

Se admitirán las proposiciones que superen el importe del nuevo tipo, que será del 75 por ciento del de la primera licitación. Para ello se abrirá un nuevo plazo para constituir los depósitos, que serán, al menos, del 25 por ciento del nuevo tipo (salvo los ya constituidos para la primera o segunda licitación). La mecánica de desarrollo será la misma que para la anterior.

La tercera licitación tendrá lugar cuando en la segunda tampoco hubiere postores (o, igualmente, concurriendo éstos el remate de los lotes adjudicados no bastase para cubrir el importe de las deudas) y la Presidencia así lo anuncie en el mismo acto, señalando la fecha y el lugar en que habrá de celebrarse. Igualmente se abrirá un nuevo plazo para que los que deseen licitar puedan efectuar la consignación o el depósito del 25 por ciento del nuevo tipo de la tercera licitación, cuyo importe como mínimo será del 50 por ciento del tipo de la primera licitación. Se celebrará con las mismas particularidades y efectos que los anteriores.

Los bienes que no resulten adjudicados por esta tercera subasta, así como los adjudicados cuyo adjudicatario no satisfaga el precio de remate, serán objeto de una segunda subasta o pasarán al trámite de venta por gestión directa.

Se levanta acta de lo actuado, suscrita por los Miembros de la Mesa; y se entrega certificación del acta de adjudicación al adjudicatario que haya entregado el precio del remate.

- Derecho de tanteo de la TGSS. El artículo 149.4.6ª del RGRSS señala que la Dirección Provincial podrá ejercitar en todas las licitaciones, durante treinta días, derecho de tanteo a favor de la TGSS. Caso de ejercitarlo, se adjudicarán los bienes a la misma, notificándose al deudor y al adjudicatario, y devolviendo los justificantes de la consignación o el depósito y la diferencia del precio de remate que se hubiese satisfecho.
- Pago del precio de remate. Terminada la licitación con adjudicación de los bienes subastados, el adjudicatario (a quien no se devolverá el justificante de la consignación o del depósito) deberá efectuar el pago del precio del remate (la diferencia entre el importe de la consignación o el depósito y el precio de la adjudicación) en el plazo que señalara el anuncio de la subasta, sin que pueda superar los cinco días hábiles siguientes al de dicha adjudicación.

El producto de la subasta se aplicará por el Recaudador Ejecutivo a cubrir las costas en primer lugar y, después, el principal, y recargo e intereses, en su caso.

- Entrega de los bienes al deudor. Pagado el precio de remate, se ordenará en plazo máximo de quince días la entrega de los bienes al adjudicatario. Se remitirá, a efectos de la liquidación y pago de los tributos que graven la transmisión de los bienes, certificación a la Agencia Estatal de

Administración Tributaria en donde se harán constar los bienes adjudicados, el precio del remate y los datos del adjudicatario.

El expediente de apremio será remitido a la Asesoría Jurídica de la Dirección Provincial a fin de que en plazo de cinco días emita informe de haberse observado todas las formalidades legales en la sustanciación del expediente. “Una vez despachado el... informe, deberán iniciarse los trámites para que sean otorgadas las escrituras – públicas - de venta de los inmuebles que resulten enajenados, dentro de los quince días siguientes, previa citación directa a los deudores o sus representantes si los tuviesen, o por edicto si así procede. Si no comparecieran... se otorgarán de oficio tales escrituras por el Director Provincial... en nombre de los deudores y a favor de los adjudicatarios, haciéndose constar en ellas que queda extinguida la anotación preventiva hecha en el Registro de la Propiedad a nombre de la TGSS” (artículo 154.1.a del RGRSS).

Se elevará a escritura pública la venta de los bienes muebles si así lo solicitara el adjudicatario. En ambos casos, los gastos de la escritura notarial e inscripción de los bienes enajenados serán de cuenta del adjudicatario.

- Ejecución material de las subastas públicas por empresas y profesionales especializados. Al igual que el artículo 149 del RGR⁷⁷, el artículo 151 del RGRSS admite la posibilidad de que la ejecución material de la enajenación por subasta de bienes del deudor pueda realizarse también por empresas o profesionales especializados. Este sistema se propondrá por el Director Provincial pero habrá de ser autorizado por el Director General

En todo caso, la Dirección Provincial mantendrá la competencia para dictar la providencia de apremio, la declaración de créditos incobrables, del término del procedimiento de apremio y para la resolución de las reclamaciones de tercerías (artículo 108.2.a del RGRSS).

Como regla general, se aplicará lo dispuesto para las subastas con las siguientes particularidades (artículo 151 del RGRSS): [1] el lugar a efectuar la ejecución material de las subastas será en los locales que las empresas o profesionales especializados señalen (artículo 117.2 de la Orden de 26 de mayo de 1999); [2] no será necesario efectuar consignación o constituir depósito previo para concurrir a la licitación; [3] la licitación será única y se acomodará a los procedimientos específicos de cada empresa o profesional especializado con el que se concierte la ejecución de la subasta; [4] existirá siempre un mínimo de adjudicación previamente fijado para cada bien o lote de bienes por la TGSS; [5] la Mesa de la Subasta estará representada en el

⁷⁷ Aunque el contenido de ambos artículos, el 149 del RGR y el 151 del RGRSS, no es idéntico. Sus diferencias radican, por un lado, en que el RGR determina que “el desarrollo de la licitación se acomodará a las prácticas habituales de este tipo de actos”, mientras que el RGRSS remite a las normas que cada empresa o profesional especializado tenga, con el único requisito de fijar un mínimo de adjudicación fijado por la TGSS. Junto a ello, el RGR no señala la forma de articular el encargo, mientras que el RGRSS indica que la TGSS puede celebrar directamente conciertos. En tercer lugar, que el RGR indica que la retribución que se pague por el servicio de la empresa o profesional especializado tendrá la consideración de costas del procedimiento y que se tendrá en cuenta a la hora de minorar la liquidación de lo obtenido para ingresar el líquido en Hacienda, mientras que el RGRSS niega la atribución de tal naturaleza y el producto obtenido será la cantidad a ingresar en la TGSS sin minorarlo en la cantidad de la retribución. La Orden de 26 de mayo de 1999 señala en su artículo 122.1.1 que no tendrán la consideración de costas del procedimiento de apremio “... las contraprestaciones acordadas en los conciertos celebrados para la ejecución material de subastas públicas por empresas y profesionales especializados a que se refiere el artículo 151 del RGRSS...”.

acto de la licitación por uno de sus componentes, que decidirá sobre las incidencias que pudieran surgir; [6] cuando el deudor pague en el acto de la licitación la deuda (más recargo, intereses, en su caso, y costas), el representante de la Mesa acordará la terminación de la licitación; [7] al finalizar la licitación, el representante de la Mesa practicará la liquidación que corresponda al producto obtenido, que deberá ser ingresado en la TGSS en el plazo máximo de los veinte días siguientes.

Se acude a estas empresas y profesionales especializados por la suscripción directa de conciertos entre la TGSS y personas físicas o jurídicas especializadas, que se hallen al corriente en el pago de sus obligaciones tributarias y de Seguridad Social y con los demás requisitos para contratar con las Administraciones Públicas. En ellos se fijarán las contraprestaciones económicas a que tendrán derecho como consecuencia de la realización de la prestación de sus servicios, que deberán ser autorizadas por el Consejo de Ministros y tendrán carácter temporal.

B) El concurso.

El un medio especial de enajenación de bienes embargados, “no siendo aplicable en ningún caso a los inmuebles”⁷⁸. La enajenación de bienes embargados por concurso “sólo podrá realizarse” en los casos siguientes (artículo 144 del RGRSS): cuando la venta de lo embargado, por sus cualidades y magnitud, pudiera producir perturbaciones nocivas en el mercado, siempre que no haya temor a que la espera pudiese deteriorar los bienes embargados; cuando existan otras razones de interés público debidamente justificadas.

El procedimiento se ajustará a lo que a continuación se expone; en lo no previsto, se acudirá a lo dicho para la enajenación por subasta.

- Autorización y convocatoria del concurso. Por el Director Provincial. Se publicará en el B.O.E. y en el de la Provincia respectiva o, en su caso, en el de la Comunidad Autónoma correspondiente. Debe contener la enumeración de los bienes objeto del concurso, el plazo y las condiciones para concurrir, lugar de presentación de las proposiciones, fianza y forma de pago, y condiciones especiales si las hubiere.

- Propositiones. Deberán contener, además de las condiciones de la convocatoria, el justificante de la fianza (no inferior al 10 o al 25 por ciento de la valoración base del concurso, según que la retirada y pago de los bienes hayan de efectuarse de inmediato o en plazos sucesivos), el tipo de la oferta, indicación de si la retirada y pago de los bienes han de efectuarse de inmediato o en plazos sucesivos, y la forma de pago.

- Remisión de proposiciones a la TGSS y adjudicación. Remitidas las presentadas en el plazo estipulado, la TGSS adjudicará el concurso o lo declarará desierto en plazo de cinco días. La adjudicación se efectuará a la oferta más ventajosa que no tiene que ser la económicamente más favorable, pues en este sistema de enajenación se tendrá en cuenta también el cumplimiento de las condiciones de la convocatoria. Caso de declararlo desierto, se podrá proceder a la venta de los bienes mediante gestión directa.

⁷⁸ LOPEZ DIAZ, A., “La recaudación de...”, ob. cit., pág. 351.

La fianza del adjudicatario se realizará por el Recaudador para su aplicación a la retirada de los bienes; las de los demás se devolverán.

C) La venta por gestión directa.

Es la tercera modalidad de realización de los bienes que recoge el RGRSS, señalando en su artículo 152 los supuestos en los que procede (que en unos casos es medio subsidiario de venta y, en otros, se aplica por conveniencia): [1] cuando los bienes no hayan sido adjudicados en la subasta o en el concurso celebrados y no hubiere sido totalmente solventada la deuda; [2] cuando se trate de productos perecederos o existan razones de urgencia justificadas en el expediente; [3] en los demás casos que no sea posible o no convenga promover concurrencia, por razones debidamente justificadas en el expediente.

El procedimiento comprende los siguientes trámites.

- Autorización. El Director Provincial acordará la procedencia de realizar los bienes por venta por gestión directa cuando se esté en alguno de los supuestos citados. A partir de este momento, deberá realizar en el plazo de seis meses las gestiones conducentes a la adjudicación directa en las mejores condiciones económicas, valiéndose de los medios que considere más ágiles y efectivos.

La Orden de 26 de mayo de 1999 regula la forma de publicidad de este procedimiento, su anuncio, requisitos de las ofertas y plazo para su presentación. Asimismo que el procedimiento se seguirá por la Mesa de Subasta o, en su caso, por la Junta de Ventas por Gestión Directa (artículo 120).

- Tipo de adjudicación. Cuando los bienes hubieran sido objeto de subasta o concurso con primera y segunda licitación, el tipo mínimo de adjudicación será el señalado para la tercera licitación. Si los bienes hubieran sido objeto de subasta con tres licitaciones, no existirá precio mínimo. En caso de no haber sido objeto de subasta o concurso, se valorarán los bienes atendiendo a precios de mercado y se tratará de obtener al menos tres ofertas.

- Adjudicación. Cuando existan varios compradores que cubran el tipo de adjudicación mínimo, el Recaudador Ejecutivo propondrá la enajenación al Director Provincial. Si no se alcanza el precio mínimo, podrá proponerse la enajenación directa sin precio mínimo por la Mesa o acordarse por el Director Provincial.

La venta se acordará, en principio, a favor de la oferta económicamente más ventajosa, salvo que concurren circunstancias de seguridad y eficacia en el cobro que, consideradas conjuntamente con el precio de otra oferta, hagan más aconsejable la aceptación de ésta última. En todos los casos, el Director Provincial podrá acordar la adjudicación preferente de los bienes objeto de la venta por gestión directa a la TGSS por el precio de la oferta económica más ventajosa o, en defecto de ésta, por el valor al débito perseguido sin exceder del 80 por ciento del valor que sirvió de tipo para la última licitación celebrada. Cuando el valor de la adjudicación supere los veinte millones de pesetas, para hacer uso del derecho de adquisición preferente se precisará autorización expresa del Director General (artículo 120.3 de la Orden de 26 de mayo de 1999).

- Entrega de los bienes. Al comprador una vez haya hecho efectivo el pago del importe y se remitirá certificación a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria a efectos de liquidación y pago de los tributos que graven la transmisión.

2.2.3 Actuaciones posteriores.

Como actuaciones posteriores a la realización de los bienes, los artículos 154 y 155 del RGRSS recogen el otorgamiento de escritura de venta, la cancelación de cargas no preferentes y el levantamiento del embargo de los bienes no enajenados con devolución al deudor.

Las escrituras notariales de venta de bienes inmuebles se otorgarán, previo informe de la Asesoría Jurídica de que se han observado todas las formalidades legales en el expediente, en el plazo de quince días. Se citará al deudor y si no compareciere se otorgará la escritura de oficio por el Director Provincial en nombre de aquél. En ella se hará constar que queda extinguida la anotación preventiva de embargo hecha en el Registro de la Propiedad. También se otorgará escritura notarial de venta de los bienes muebles cuando así lo solicite el adjudicatario. Los gastos de escritura e inscripción serán de cuenta en ambos casos de este último.

Se expedirá mandamiento de cancelación de las cargas no preferentes con relación a los créditos ejecutados, y de conformidad con los requisitos del Reglamento Hipotecario.

Cubiertas que sean las cantidades adeudadas (recordemos una vez más, principal, recargo, intereses, en su caso, y costas del procedimiento), el Recaudador Ejecutivo alzará el embargo de los bienes no enajenados y acordará su entrega al deudor.

Si hubiesen quedado bienes trabados sin enajenar y no se hubiera cubierto toda la deuda, se procederá a la posible adjudicación de los mismos a la TGSS. Subsistentes aun este tipo de bienes, si existieren gastos de depósito u otras costas, podrán ofrecerse los bienes muebles no adjudicados al depositario o al prestador de los servicios en pago de los gastos, y si no los aceptaren serán entregados al deudor.

2.3. Especialidades del procedimiento de apremio. Adjudicación de bienes a la TGSS y deudas del Sector Público.

El RGRSS regula como especialidades del procedimiento de apremio la adjudicación de bienes a la TGSS y las deudas de las Administraciones, Entidades y Entes Públicos, Entidades de interés público y Empresas Públicas, en sus artículos 162 a 166 y 167, respectivamente. En realidad, son dos supuestos de naturaleza totalmente diferente pero aunados bajo la misma rúbrica ("Especialidades del procedimiento de apremio"), lo que impone el tratamiento separado de ambas categorías.

A) La adjudicación de bienes a la TGSS.

Es una posibilidad que se concede a la Administración recaudadora cuando se hayan celebrado los procedimientos para la realización de los bienes embargados (concurso, subasta o venta por gestión directa) y alguno o algunos de ellos no hubieren sido adjudicados. En este caso, se faculta al Director Provincial – que "podrá"

– para acordar la adjudicación a la TGSS de los bienes inmuebles y muebles que le interesen para el pago de las deudas no cubiertas⁷⁹.

Como se ha señalado, la adjudicación de bienes a la Administración “no puede incluirse dentro de las modalidades de realización de bienes para aplicar lo obtenido a la cancelación de la deuda, por cuanto en estos casos no hay una conversión de los bienes en dinero, sino que los bienes en sí se aplican directamente a la satisfacción de la deuda. Constituye así una alternativa a la realización de los bienes”. Se destaca también el carácter subsidiario de esta posibilidad, “de tal forma que no podrá ejercitarse tal facultad de la Administración en tanto no se hayan agotado todas las formas de realización”. En vista de ello, se puede definir la institución como “aquél acto llevado a cabo dentro del procedimiento administrativo de apremio, mediante el cual el acreedor se apropia de bienes no enajenados por los medios previstos en el RGR, en pago del crédito... objeto de la ejecución. Dicho acto produce dos efectos diferentes: desde un punto de vista sustancial, la extinción total o parcial de la deuda y, desde un punto de vista formal, la finalización del expediente administrativo de apremio”⁸⁰.

Hay que diferenciar esta adjudicación de bienes a la TGSS del derecho de tanteo que ostenta como Administración recaudadora en la celebración de las subastas y que puede ejercitar en todas las licitaciones en el plazo de treinta días; en virtud del cual, si ejercitado, se producirá la adjudicación a la TGSS de los bienes con devolución al adjudicatario del resguardo justificativo de la consignación o el depósito y la diferencia pagada como precio de remate (artículo 149.4 y 5 del RGRSS). La finalidad de ambos mecanismos es del todo distinta, pues en uno prima el interés de la TGSS en adquirir el bien, mientras que en el otro se trata de articular una vía residual de cobro por aplicación del bien – que pudiera interesar a la Administración – a la deuda.

La adjudicación de los bienes no es obligatoria para la TGSS, sino que se efectuará cuando los mismos puedan ser de utilidad a la Administración. El artículo 162 del RGRSS dispone como regla de valoración de la adjudicación que ésta se realizará “por valor igual al débito perseguido pero sin que exceda del 80 por ciento del valor que sirvió de tipo para la última licitación”.

El procedimiento de este mecanismo es el siguiente, distinguiendo entre bienes inmuebles y muebles.

Corresponde al Director Provincial de la TGSS acordar la adjudicación de bienes inmuebles y muebles cuando se den los requisitos que disponen los artículos 163 y 164 del RGRSS.

Para la adjudicación de bienes inmuebles, se toma como valor determinante, además del interés que los mismos puedan tener para la TGSS, el estado de cargas que graviten sobre ellos⁸¹. El artículo 164, en cambio, señala que la adjudicación de

⁷⁹ La misma especialidad se regula en la recaudación tributaria, recogida en los artículos 137.2 de la LGT y 158 a 162 del RGR. Tal posibilidad se limitaba tan solo a los bienes inmuebles hasta la Ley 4/1990, de 29 de junio, que la amplió a cualquier tipo de bienes.

⁸⁰ LOPEZ DIAZ, A., “La recaudación de...”, ob. cit., págs. 353 y 354.

⁸¹ El artículo 163 del RGRSS señala que cuando los bienes inmuebles no tuvieren cargas o el importe de éstas fuere inferior al valor en que deben ser adjudicados, el Director Provincial acordará la adjudicación, pero podrá no acordarla, mediante resolución fundada, cuando considere que los bienes no serán de interés para la Seguridad Social. Por el contrario, cuando el valor de las cargas o gravámenes fueren superiores al valor en que deben ser adjudicados los bienes, el Director Provincial habrá de elevar consulta al Subdirector General de Patrimonio, Inversiones y Obras sobre la conveniencia de dicha adjudicación.

bienes muebles se efectuará previa consulta al posible órgano o entidad usuaria en función de la previsible utilidad que pudiera reportarle.

Los expedientes de apremio que terminen con la adjudicación de bienes a la TGSS, habrán de pasar a la Intervención Territorial para su contabilización, y a la Asesoría Jurídica para informe.

La adjudicación a la TGSS de los bienes inmuebles se inscribirá en el Registro de la Propiedad en virtud de certificación administrativa que será expedida por el Director Provincial, que será bastante para la inscripción o inmatriculación (artículo 165.2.1º del RGRSS). En caso de existencia de cargas, el Director Provincial expedirá mandamiento de cancelación de las no preferentes con relación a los créditos ejecutados, de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento Hipotecario.

El acuerdo de adjudicación producirá la extinción de las deudas por el valor de dicha adjudicación, haciéndose entrega al deudor de los justificantes correspondientes, y el alta de los bienes adjudicados a la TGSS en el inventario de los bienes de la Seguridad Social.

B) Deudas de Administraciones, Entidades y Entes Públicos, Entidades de interés público y Empresas Públicas.

El RGRSS regula como especialidad del procedimiento de apremio el tratamiento de las deudas del denominado Sector Público.

El artículo 167 señala que en el supuesto de deudas del Sector Público – entendiéndose por tal las de las Administraciones Públicas, Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes a cualquiera de aquéllas, Empresas Públicas y demás Entes Públicos – se documentarán por la TGSS para su deducción conforme a los artículos 54 a 58 del Reglamento. Asimismo, para que opere la compensación especial de deudas de los artículos 52 y 53. Cuando procedan ambas formas, compensación y deducción, la TGSS podrá optar por cualquiera de ellas, salvo que se haya solicitado el procedimiento de compensación por el obligado al pago.

En el supuesto de que no resulten de aplicación ninguna de ellas, las deudas no serán providenciadas de apremio pero se requerirá expresamente el pago de su importe a la entidad deudora mediante comunicación especial en la que se hará referencia al título acreditativo correspondiente. Si en el curso de quince días la deuda no se hace efectiva, se considerará al sujeto deudor al descubierto con la Seguridad Social a los efectos oportunos, se reiterarán las comunicaciones especiales a fin de evitar la prescripción de las deudas y respecto de las deudas distintas de las cuotas se iniciará de oficio la compensación común de los artículos 48 y siguientes del Reglamento.

Tal y como se ha expuesto en el Capítulo Tercero, el procedimiento de deducción de deudas del Sector Público no puede ser considerado una especialidad del procedimiento de apremio sino un verdadero procedimiento que sustituye a la propia vía ejecutiva, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 30.2, 33.2 de la LGSS y 5.2, 33 y 107.2 del RGRSS. Es por ello que consideramos inadecuado su tratamiento como tal por el RGRSS en el artículo 167⁸².

⁸² Además, el artículo 167.1 del RGRSS se refiere a las deudas del Sector Público “cuando se hubiere agotado el plazo reglamentario de ingreso o, en su caso, el establecido para el cumplimiento de la reclamación administrativa de la deuda o de la resolución recaída en el recurso formulado contra la misma y contra cuyos bienes, derechos y acciones, conforme a lo dispuesto en el ordenamiento vigente, no

3.- TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE APREMIO Y DEL PROCEDIMIENTO RECAUDATORIO.

La finalización de la vía ejecutiva es la última fase de la misma, siendo preciso señalar que las causas de terminación del procedimiento de apremio pueden no coincidir con las de terminación del procedimiento recaudatorio. Esta es una de las manifestaciones de la distinción entre la vía ejecutiva y el procedimiento de apremio.

El RGRSS recoge en su artículo 181 los supuestos de terminación del expediente de apremio⁸³, que son la satisfacción total de las deudas y la satisfacción parcial con declaración de crédito incobrable por la parte no solventada. Por supuesto que, aunque no citado, puede darse el caso de insatisfacción total de los débitos si no llega a efectuarse traba alguna o a realizarse los bienes.

Cuando en el procedimiento de apremio resulten solventadas todas las deudas perseguidas (incluidos principal, recargo, intereses en su caso, y costas) se declarará ultimado el expediente de apremio por la URE que lo hubiere seguido.

Si el importe obtenido fuere insuficiente para solventar en todo o parte el débito perseguido, la URE lo aplicará en primer lugar a las costas y seguidamente al débito restante hasta donde alcance⁸⁴. Por la parte del crédito no solventada, se declarará crédito incobrable.

Se entregan al deudor los justificantes de pago de las deudas solventadas y por las deudas liberadas en parte se entregará certificación de pago por la parte satisfecha.

Por su parte, el artículo 185 del RGRSS regula la terminación del procedimiento recaudatorio. El procedimiento recaudatorio termina:

a) Porque resulte totalmente solventado el débito perseguido.

pueda despacharse mandamiento de ejecución ni dictarse providencia de embargo", cuando, en realidad, en las deudas del Sector Público no se puede incurrir ya en la vía ejecutiva ni en la situación de apremio.

⁸³ LOPEZ DIAZ, A., "La recaudación de...", ob. cit., pág. 362, distingue, para tratar el tema de la finalización del procedimiento administrativo de apremio, entre el procedimiento y el expediente. El procedimiento puede definirse como ese complejo de actos de la Administración y del particular, con sustantividad jurídica propia y de carácter instrumental respecto de la resolución final. Por su parte, el expediente, es el conjunto de documentos, diligencias, justificantes, etc. que dejan constancia de las actuaciones llevadas a cabo en el seno del procedimiento tendentes a esa resolución final. La diferenciación tiene su base en los artículos 102 y 168 del RGR.

En el procedimiento de recaudación de la Seguridad Social, el RGRSS regula en el artículo 181 la finalización del expediente de apremio, determinando que, una vez que se ha seguido el procedimiento de apremio conforme a las normas precedentes y resulten solventadas las deudas, se declarará dicho extremo en el expediente de apremio con lo que quedará ultimado por la URE. Es decir, que también se diferencia el procedimiento del expediente en la forma expuesta para la recaudación tributaria.

⁸⁴ Cuando sea insuficiente lo obtenido en el procedimiento de apremio, una vez aplicado a las costas exigibles, el artículo 181.2 del RGRSS da las siguientes reglas: [1] en primer lugar, se aplicarán las cantidades obtenidas que estén afectadas singularmente al pago de deudas determinadas, sean por garantía personal, real u otras de igual significación; [2] aplicadas las anteriores, se satisfarán las deudas por cuotas de la Seguridad Social y conceptos de recaudación conjunta y, en su caso, los recargos e intereses sobre tales deudas; [3] si todavía existiera sobrante, se aplicará a los demás créditos de la Seguridad Social que gocen del orden de prelación establecido en el artículo 1924.2.E) del Código Civil y en el artículo 913.1.D) del Código de Comercio, conforme a lo dispuesto en el artículo 22 de la LGSS; [4] realizadas las aplicaciones anteriores, si aún existe sobrante, el resto se aplicará por el orden de antigüedad de los créditos, determinándose la antigüedad por la fecha de vencimiento del plazo reglamentario de cada uno de ellos.

- b) Por el acuerdo de insolvencia total o parcial del obligado al pago de la deuda y, en su caso, de los demás responsables de su cumplimiento.
- c) Por acuerdo expreso en la resolución por la que se conceda el aplazamiento con constitución de aval u otra garantía suficiente distinta a la anotación preventiva de embargo en registro público.
- d) Por resolución de los Órganos Centrales y Provinciales de la TGSS de haber quedado anulado o extinguido el débito por cualquier causa legal.

Así pues, el procedimiento recaudatorio puede finalizar sin que se haya llegado a iniciar el procedimiento de apremio, no estando abocada su terminación a la satisfacción de la deuda, puesto que existen formas de extinción de las deudas que no implican ésta⁸⁵.

4.- CREDITOS INCOBRABLES.

La declaración de créditos incobrables se regula en el Título III del RGRSS (artículos 168 a 172) y se considera causa de finalización del expediente de apremio y de terminación del procedimiento recaudatorio. "Sin embargo... parece... que sería más exacto decir... que el procedimiento entra en estado de hibernación..."⁸⁶.

Seguido un procedimiento de apremio frente al obligado al pago, puede que no se lleguen a satisfacer las deudas, o se satisfagan solo de forma parcial, por ser insuficientes los bienes embargados e inexistentes otros. Para tal caso, la normativa recaudatoria dispone una extinción ficticia de los expedientes recaudatorios que posibilita su mantenimiento latente pero sin virtualidad en las cuentas de la Seguridad Social, a saber, la declaración de créditos incobrables o declaración de fallidos, que procede conforme a lo dispuesto en el artículo 168 del Reglamento: respecto de créditos que no pueden hacerse efectivos en el procedimiento administrativo de recaudación por insolvencia o por desconocerse el paradero de los obligados al pago y de los demás responsables, si los hubiere⁸⁷.

⁸⁵ ALONSO OLEA, M. y TORTUERO PLAZA, J.L., "Instituciones de...", ob. cit., pág. 445, señalan que "finalizados los trámites del apremio, el procedimiento – inspirado en el Reglamento General de Recaudación de Recursos del Estado... que además se aplica en lo no previsto por RGR – concluye con la aprobación del expediente remitido por el ejecutor con el pago del débito, con el acuerdo sobre insolvencia total o parcial del deudor, con la concesión de aplazamiento o fraccionamiento, o por haber quedado anulado o extinguido el débito, por causa legal".

⁸⁶ GONZALEZ PEREZ, J. y GONZALEZ NAVARRO, F., "Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)", vol. II, Madrid, 1999, pág. 2181.

⁸⁷ El vigente RGR regula los créditos incobrables en el procedimiento recaudatorio tributario en sus artículos 163 a 167. El artículo 163 establece el concepto, disponiendo que "son créditos incobrables aquellos que no pueden hacerse efectivos en el procedimiento de recaudación por resultar fallidos los obligados al pago y los demás responsables, si los hubiere".

Por su parte, el artículo 168 del RGRSS, al dar el concepto de crédito incobrable, varía con respecto a la redacción de su homólogo, ya que concreta que serán los que no pueden hacerse efectivos "por insolvencia y, en su caso, por desconocerse el paradero de los obligados al pago y de los demás responsables, si los hubiere". Sus predecesores, los RGRSS de 1986 y 1991, también adoptaban esta fórmula, señalando en sus respectivos artículos 163 que "son créditos incobrables aquellos que no pueden hacerse efectivos en el procedimiento administrativo de apremio por insolvencia del deudor y de los demás responsables, si los hubiere, o por desconocerse su paradero".

La redacción de dicho concepto en el ámbito de la Seguridad Social se inspira en la primitiva redacción del RGR aprobado por Decreto 3154/1968, de 14 de noviembre, en cuyo artículo 164 se determinaba que "son créditos incobrables aquellos que no pueden hacerse efectivos en el procedimiento administrativo de apremio por insolvencia del deudor y de los demás responsables, si los hubiere, o por desconocerse su paradero".

No procederá la declaración de insolvencia y, por tanto, no se podrá declarar en ningún caso un crédito incobrable en el caso de que el sujeto obligado al pago ejerza una actividad y tenga trabajadores en situación de alta en su empresa, por la que figuren incluidos en alguno de los Regímenes de la Seguridad Social (artículo 171.1 del RGRSS)⁸⁸.

Los efectos de la declaración formal de que un crédito es incobrable son: por un lado, la declaración de fallidos del obligado al pago y de los responsables solidarios, si existieren (artículo 171.1 del RGRSS), pues la TGSS se dirigirá frente a éstos en los términos del artículo 15 del Reglamento. La baja en cuentas en la TGSS (artículo 171.2 del RGRSS), por otro. La extinción tendrá carácter provisional en tanto no se extinga la acción administrativa de cobro⁸⁹. Y, en tercer lugar, la indagación de posibles responsables subsidiarios para ser declarados tales conforme al artículo 12 del Reglamento y seguir contra ellos el procedimiento recaudatorio. Si no existieran estos responsables subsidiarios, la declaración de crédito incobrable se considerará definitiva.

La declaración de crédito incobrable se justificará documentalmente en el expediente recaudatorio. El procedimiento para tal declaración se inicia por providencia dictada por el Recaudador Ejecutivo, una vez que se ha agotado sin resultado el procedimiento de apremio dirigido contra el obligado al pago y contra los responsables solidarios, de existir éstos. Se deberá justificar la inexistencia o carencia de bienes embargables de los sujetos citados y, a tal efecto, constituyen prueba para ello las propias actuaciones del procedimiento de apremio. Se considerará como carencia de bienes, según el artículo 170.1 del RGRSS, la posesión por el deudor o los responsables solidarios de bienes que no hayan sido adjudicados a la TGSS, ya

Consideramos preferible la redacción del vigente RGR porque da un concepto genérico de crédito incobrable, en el que se engloban todas aquellas causas por las que resulten fallidos los obligados al pago y los demás responsables, si los hubiere.

Por otra parte, la distinción que efectúa el RGRSS entre insolvencia y desconocimiento del paradero de los obligados al pago es confusa, puesto que se han suprimido los anteriores párrafos (del RGRSS de 1986 y 1991) sobre la justificación de no haber sido hallado al deudor, subsistiendo solo los referentes a la justificación de inexistencia de bienes. Además, cuando se ignore el paradero del obligado al pago, las notificaciones al mismo en el procedimiento de apremio se harán conforme determina el artículo 59 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, por remisión del artículo 109.4 del RGRSS, es decir, por medio de anuncios en el tablón de edictos del Ayuntamiento de su último domicilio y en el Boletín Oficial del Estado, de la Comunidad Autónoma o de la Provincia.

La duda estriba en si se debe entender que se estará en el supuesto de un crédito incobrable con la única condición de que el obligado al pago (y demás sujetos responsables) esté en paradero desconocido, o si debe además cumplir el requisito de ser insolvente. La respuesta, consideramos, debe ser esta última indicada, o, lo que es lo mismo, que el sujeto obligado esté en paradero desconocido y sea insolvente, porque lo contrario equivaldría a propiciar conductas fraudulentas. Esta es la postura que se adoptó en la Instrucción General de Recaudación y Contabilidad aprobada para el desarrollo del RGR de 1968 por Decreto 2260/1969, de 24 de julio, en cuya regla 103.1 precisaba que “el desconocimiento del paradero del deudor y, en su caso, de los responsables no será causa bastante para la declaración de crédito incobrable si no se justifica, además, la carencia de bienes que establece el artículo 166”.

Por lo expuesto, estimamos que el artículo 168 del RGRSS debería adoptar la redacción del 163 del RGR, por ser jurídicamente más correcta.

⁸⁸ Dispone el artículo 126 de la Orden de 26 de mayo de 1999 que “si el crédito declarado incobrable, por desconocerse el paradero de los responsables del pago, fuere debido a descubiertos en la cotización respecto de empresas que no ejercieren actividad alguna, se advertirá además en la resolución que, si los responsables del pago no compareciesen en el plazo de diez días ante la... TGSS, se presumirá cumplido el trámite de comunicación del cese de la empresa en su actividad y de la baja de los trabajadores, en su caso. Dichas presunciones, que podrán ser destruidas por prueba en contrario, no extinguirán la obligación de cotizar si continuase la prestación o realización del trabajo”.

⁸⁹ La doctrina tributaria reseña la impropia terminología, por considerar que no es posible una extinción provisional, por cuanto una deuda o se extingue o no se extingue. LOPEZ DIAZ, A., “La recaudación de...”, ob. cit., pág. 367.

que en este caso ni han sido enajenados por los medios que estipula el Reglamento, ni se han considerado de interés para la Seguridad Social, devolviéndose a su titular.

Corresponderá al Director Provincial de la TGSS, Subdirector Provincial de la misma o Director de la Administración efectuar la declaración por medio de resolución, que será publicada en el Boletín Oficial de la Provincia o de la Comunidad Autónoma, haciendo constar el nombre del deudor, el importe y el período a que se refiere (artículo 126 de la Orden de 26 de mayo de 1999).

La declaración de créditos incobrables no impide a la TGSS el ejercicio de otras acciones que puedan corresponderle con arreglo a las Leyes, contra quien proceda y deba responder de la deuda por cualquier causa en tanto no se extinga la acción administrativa para el cobro.

El estado de los créditos declarados incobrables es latente, pues si cesare la causa que motivó la declaración, se rehabilitará el crédito pendiente por medio de una nueva liquidación y el alta en las cuentas de la Seguridad Social, abriéndose de nuevo el procedimiento de apremio (artículo 171.3 del RGRSS). Es por ello que la TGSS está obligada a vigilar posibles adquisiciones de bienes o nuevas titularidades jurídicas por el sujeto deudor o responsable del pago⁹⁰.

A efectos de publicidad para terceros, los créditos declarados incobrables de personas físicas o sociedades inscritas en el Registro Mercantil serán anotados en el mismo, instando la TGSS al encargado de dicho Registro que le comunique cualquier inscripción que se pretenda con respecto a aquéllas.

Declarado incobrable un crédito, los de vencimiento posterior que ostente la TGSS frente al mismo deudor y demás responsables se considerarán asimismo incobrables y se darán de baja en las cuentas de la Seguridad Social *por referencia* (artículo 172 del RGRSS).

5.- TERCERÍAS.

Durante el desarrollo del procedimiento de apremio, se pueden plantear reclamaciones por sujetos ajenos a la relación recaudatoria cuya pretensión tenga por objeto los bienes embargados por la Administración recaudadora o el valor de realización de los mismos. Es la oposición al procedimiento de apremio por parte de terceros, fundándose en la propiedad de los bienes embargados al deudor o en el derecho a ser reintegrados de su crédito con preferencia al perseguido por la TGSS en el expediente de apremio⁹¹. Se denominan *tercerías*, y su regulación está contenida en los artículos 35 de la LGSS y 173 a 180 del RGRSS.

⁹⁰ GONZALEZ PEREZ, J. y GONZALEZ NAVARRO, F., "Comentarios a la Ley de Régimen...", vol. II, ob. cit., pág. 2181. De ahí que estos autores sostengan que es más exacto afirmar que el procedimiento se encuentra en estado de hibernación, pues "decir que se reanuda lo que está ultimado se aproxima bastante... a la resurrección de un cadáver. Si entendemos, en cambio, que un procedimiento de apremio archivado por haber resultado incobrable el crédito entra en hibernación, describimos mejor esa posibilidad que el procedimiento conserva de <<recobrar todas sus constantes vitales>> cuando se tenga noticia de que el deudor o responsables son solventes...".

⁹¹ Sobre las tercerías, GARCIA MURCIA, J., "Procedimiento de apremio y planteamiento de tercerías en la recaudación de cuotas de la Seguridad Social", RL, nº 7, 8 abril 1988, págs. 9 y ss.; MARTÍN QUERALT, J., "La suspensión de procedimientos recaudatorios. (La interposición de tercerías en el procedimiento de apremio)", REDF nº 21, 1979; MARTÍN TIMON, M., "Embargos y tercerías de la Hacienda Pública", IEF, Madrid, 1978; MARTINEZ LAFUENTE, A., "Reclamación previa a una tercería de dominio frente a la Hacienda Pública", HPE nº 54, 1978; FERNANDEZ LOPEZ, M.A., "La tercería de dominio", Madrid, 1980; GARCIA DE MARINA, M., "Tercería de dominio y mejor derecho", Barcelona, 1990; LOPEZ DIAZ, A., "La recaudación de deudas tributarias...", ob. cit.; "MONTOLYA MELGAR, A.

Se señala por la Doctrina que la regulación expresa y detallada de la tercería planteada en el procedimiento de apremio, como presupuesto procesal, es consecuencia del “diseño de un procedimiento de recaudación íntegramente administrativo”. GARCIA MURCIA define la tercería como “un incidente que puede surgir a lo largo del procedimiento de apremio y que, como tal, puede dificultar o retrasar su curso ordinario”, “de ahí que el legislador haya considerado conveniente atribuir a los propios órganos recaudadores el privilegio de conocer el eventual planteamiento de una tercería antes de su interposición ante la Jurisdicción, concediéndoles así, en consecuencia, la posibilidad de abandonar el proceso de ejecución de un bien determinado, de modificar el rumbo de un procedimiento de apremio o, en el caso extremo, de prepararse para un contencioso judicial con el tercerista”⁹².

Son presupuestos de la tercería, por tanto: [1] la existencia de un procedimiento de apremio en el que se ha trabado embargo de bienes; [2] una tercera persona ajena a la relación recaudatoria, esto es, distinta de la Administración recaudadora y el sujeto deudor; y [3] la reclamación por el tercero de la titularidad del bien embargado o la preferencia de su derecho de cobro preferente al de la Administración acreedora en el resultado del procedimiento recaudatorio.

Corresponde a la TGSS la resolución de las tercerías que se susciten en el procedimiento de apremio (artículo 35.1 de la LGSS)⁹³, pero, como se ha precisado, esta resolución constituye “únicamente el privilegio de conocer las eventuales tercerías antes de su planteamiento ante la jurisdicción, con la consiguiente posibilidad, a la vista de los títulos ostentados por el tercerista, de abandonar o proseguir la ejecución”. Y ello porque la verdadera resolución de las tercerías corresponde a los órganos de la jurisdicción competente, como se desprende del artículo 1534 de la LEC, y no a los órganos recaudatorios de la Seguridad Social⁹⁴.

Constituye también la interposición de tercerías ante la TGSS un “requisito previo para que puedan ejercitarse ante los Tribunales de la Jurisdicción ordinaria” (artículo 35.1 de la LGSS), esto es, un presupuesto procesal. Cual sea la Jurisdicción ordinaria no se especifica en la LGSS, aunque el artículo 173 del RGRSS señala que será la de los Jueces y Tribunales del Orden Civil⁹⁵.

(Coordinador), “Curso de Seguridad Social”, Madrid, 1998; DE LA VILLA GIL (Director), “Derecho de la Seguridad Social”, Valencia, 1997.

⁹² GARCIA MURCIA, J., “Procedimiento de apremio y planteamiento de tercerías en la recaudación de cuotas de la Seguridad Social”, RL, nº 7, 8 abril 1988, 9, pág.16.

⁹³ Aun cuando se hayan concertado los servicios de recaudación ejecutiva con los sujetos y entidades que señala el artículo 2 del RGRSS, el artículo 108.2.a de éste dispone que la resolución de tercerías, entre otros actos administrativos, que se susciten en el mismo quedará siempre residenciado en la TGSS.

⁹⁴ GARCIA MURCIA, J., “Procedimiento de apremio y planteamiento de tercerías en la recaudación de cuotas de la Seguridad Social”, RL, nº 7, 8 abril 1988, 9, pág.16.

⁹⁵ Sobre la cuestión de la Jurisdicción competente para conocer de las demandas de tercerías surgidas en el seno de un procedimiento de recaudación de la Seguridad Social, se ha pronunciado la Jurisprudencia a propósito del reconocimiento de la preferencia crediticia de créditos salariales. Se pueden citar las SSTs 26 de noviembre de 1996, recaída en Interés de Ley, Recurso nº 1287/1996, dictada en Sala General; 26 de febrero de 1997, Recurso nº 2534/1996; y 23 de junio de 1997, Recurso nº 2151/1996.

De ellas cabe destacar la de 26 de noviembre de 1996, por ser la primera dictada en Sala General que ha marcado la línea jurisprudencial de las siguientes y por contar con un interesante Voto Particular. Señala en su fundamento jurídico segundo que “tal norma reglamentaria – en referencia al artículo 173 del RGRSS –, no es *ultra vires*. La frase *jurisdicción ordinaria* que utiliza el artículo 16 de la Ley 40/1980 – actual artículo 35 del Texto Refundido de la LGSS – ha de entenderse referida al Orden Civil, pues es el que queda identificado con el adjetivo que incluye tal frase, expresivo del fuero común que le es asignable, como así lo demuestra el artículo 9.2 de la LOPJ, por el que le encomienda conocer, además de las materias que le son propias, de todas aquellas que no estuvieran atribuidas a otro Orden Jurisdiccional”. No obstante, esta sentencia cuenta con el Voto Particular del Magistrado D. Aurelio

Se debe precisar que la resolución de las reclamaciones de tercería por la TGSS es actividad administrativa que, en sentido técnico jurídico, no puede ser adjetivada de recaudatoria. Recordando aquí la definición de gestión recaudatoria (se entiende por tal <<aquella actividad, de naturaleza administrativa, llevada a cabo por la TGSS por la que se liquidan o realizan los recursos de la Seguridad Social que constituyen su objeto conforme a las normas recaudatorias - artículo 4 del RGRSS -, a través de un procedimiento determinado y regulada por su normativa específica>>), el pronunciamiento de la Administración sobre la pretensión de un tercero, respecto del dominio del bien embargado, o de preferencia crediticia, es una actividad del sujeto público ensamblada en el seno de un procedimiento recaudatorio pero no recaudatoria en sí misma. Es, como señala GARCIA MURCIA, un incidente del procedimiento recaudatorio, que genera una actuación tendente a evitar que el órgano administrativo se vea arrastrado a un procedimiento judicial sin haber podido pronunciarse sobre la cuestión. Será, por tanto, una actuación administrativa, originada dentro del procedimiento recaudatorio, que se pronuncia sobre una reclamación ajena a la función recaudatoria pero de innegable trascendencia sobre ésta.

Desdentado Bonete, al que se adhieren los Magistrados D. José Antonio Somalo Giménez y D. Jose María Martín Correa, en el que señalan que hay razones para sostener la Jurisdicción del Orden Social que se derivaría de la naturaleza de los créditos concurrentes – laboral y de Seguridad Social -, descartando la Jurisdicción Civil porque “la expresión jurisdicción ordinaria... no resulta concluyente para atribuir la jurisdicción al orden civil, pues, en realidad, tiene carácter de jurisdicción ordinaria la que corresponde a cualquiera de los ordenes jurisdiccionales que enumera el artículo 9 de la LOPJ. El orden civil no puede además ser competente, porque – a diferencia de lo que ocurre con las tercerías de dominio, en las que por tratarse de una controversia típicamente civil, sólo de forma limitada y prejudicial puede entrar otro orden jurisdiccional, como muestra el artículo 258 de la LPL – la decisión sobre la preferencia de los créditos concurrentes no es necesariamente una cuestión civil, y en el presente caso ninguno de los créditos concurrentes tiene ese carácter... un crédito laboral... y un crédito de seguridad social... El que estos preceptos puedan contener referencias a la regulación civil no convierte la cuestión en una materia de este carácter, pues lo decisivo aquí no es tanto la norma reguladora (en este caso se trata además de normas laborales y de seguridad social), como la naturaleza de los créditos concurrentes”. Señalan que “también hay que excluir la jurisdicción del orden contencioso-administrativo, porque no estamos ante la impugnación de un acto de gestión recaudatoria, sino ante la reclamación contra una decisión que se produce al margen de la actividad de recaudación y que tiene por objeto la atribución de las cantidades que han sido o serán recaudadas”.

Sobre la atribución de las demandas de tercerías a la Jurisdicción Civil, véanse también STSJ de Cataluña 25 de noviembre de 1992, AS 5563; STSJ de Aragón 18 de julio de 1996, AS 2549.

No obstante, existen voces doctrinales que propugnan la competencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, por considerar que la tercería se interpone en el curso de un procedimiento de gestión recaudatoria y su naturaleza debe ser considerada, por ello, como acto recaudatorio. CRUZ VILLALÓN, J., “Tercerías de dominio y de mejor derecho en el proceso laboral”, RL, nº 10, 23 de mayo de 1997, págs. 19 y ss., manifiesta que el artículo 35 de la LGSS señala que la resolución administrativa de la tercería será recurrible ante los Jueces y Tribunales de la Jurisdicción Ordinaria, “si bien existen dudas razonables acerca de quién deba ser en concreto el orden jurisdiccional competente”. “Por su parte, el vigente RGR contiene una referencia más explícita, por cuanto que se refiere directamente a <<los Jueces y Tribunales del orden civil>> (art. 173). Sin embargo, resulta obligado recordar que por vía reglamentaria no puede producirse alteración alguna de las reglas de asignación de la competencia jurisdiccional, pues se trata de materia para la que existe taxativa reserva normativa (art. 117 CE). Hoy en día, el calificativo de <<jurisdicción ordinaria>> no remite necesariamente al orden civil de la jurisdicción, por lo que en igual medida lo podría ser el orden laboral o el contencioso-administrativo. De este modo, alguna resolución judicial se ha decantado por declarar la competencia del orden social, en base a su competencia genérica en materia de Seguridad Social conforme al artículo 9.5 LOPJ, a la aplicación analógica de la regla competencial de las tercerías de mejor derecho del artículo 273 LPL (SSTSJ de Cataluña 18 de marzo de 1996, AS 1889 y 29 de marzo de 1996, AS 1900; en contra, 21 de mayo de 1996, AS 2257). A nuestro juicio, en estos casos, la TGSS conoce y resuelve una tercería en el curso de un procedimiento de gestión recaudatoria, motivo por el que, en aplicación del art. 3.b) LPL, el conocimiento en sede judicial queda excluido para los órganos jurisdiccionales del orden social; en definitiva, quedando al margen del orden social y tratándose de la revisión de un órgano administrativo, a mi juicio el conocimiento corresponde al orden contencioso-administrativo; y ello con independencia de que desde postulados de *lege ferenda* resulte más conveniente remitir la cuestión, como en general toda la revisión de la gestión recaudatoria, al orden social de la jurisdicción”.

Desde esta óptica, la tercería ante la Administración recaudadora se asemeja a una reclamación previa al ejercicio de acciones civiles, cumpliendo la misma finalidad de ser un privilegio de aquélla y un presupuesto procesal para la ulterior acción ante la Jurisdicción ordinaria⁹⁶. La naturaleza jurídica de la tercería de dominio ha sido también en algún momento equiparada a la conciliación previa y la acción reivindicatoria⁹⁷.

Las tercerías podrán ser de dominio o de mejor derecho, señalando el artículo 35.2 de la LGSS que “la tercería sólo podrá fundarse en el dominio de los bienes embargados al deudor o en el derecho del tercerista a ser reintegrado de su crédito con preferencia al perseguido en el expediente de apremio”. La doctrina y la jurisprudencia han calificado la tercería de mejor derecho como <<un concurso de acreedores en un proceso de ejecución singular, que supone la acumulación en vía de apremio de reclamaciones procesales, con la única finalidad, que constituye su límite, de comparar los títulos para determinar la prioridad y consiguiente preferencia entre los créditos de acreedor ejecutante y tercerista>>⁹⁸.

La tercería de dominio no será admitida después de otorgada la escritura pública, de consumada la venta de los bienes de que se trate o de su adjudicación a la TGSS. Presentada en tiempo, se tomarán una serie de medidas de aseguramiento para la conservación de los bienes objeto de la misma y se suspenderá el procedimiento de apremio hasta su resolución, sin perjuicio de seguir dicho procedimiento frente a los demás bienes o derechos del deudor que no sean objeto de la tercería.

Si la tercería fuese de mejor derecho, no podrá ser admitida después de haberse percibido el precio de la venta. Su interposición no tiene efectos suspensivos, siguiéndose el procedimiento de apremio hasta la realización de los bienes y

⁹⁶ GARCIA MURCIA, J., “Procedimiento de apremio y planteamiento de tercerías en la recaudación de cuotas de la Seguridad Social”, RL, nº 7, 8 abril 1988, 9, págs.17 y 19, señala que “la atribución a la Administración del conocimiento de las tercerías, con carácter previo al acceso del tercerista a la Jurisdicción, no puede equipararse por completo a la reclamación administrativa previa común u ordinaria. Ciertamente en uno y otro caso nos encontramos ante un trámite que puede calificarse técnicamente como un presupuesto procesal, del que depende el acceso a los tribunales y, por tanto, la válida utilización del proceso... Pero el conocimiento previo de las tercerías, a diferencia de la reclamación administrativa previa propiamente dicha, no constituye un paso previo a un pleito entablado directamente frente a la Administración. El sujeto que suscita la tercería, como es fácil de apreciar, no es titular de una acción frente a la Administración, ni al plantear la tercería pretende que se resuelva un eventual litigio frente a la misma, sino más bien que la Administración abandone el procedimiento de apremio iniciado contra los bienes o derechos controvertidos”. Como señala el Tribunal Supremo (en sentencia de la Sala Primera de 20 de marzo de 1975), se trata de evitar que el órgano administrativo se vea envuelto en un proceso sin haber tenido la oportunidad de evitarlo.

El Tribunal Constitucional en sus sentencias 21/1986 y 22/1986, de 14 de febrero, RTC 21 y 22, respectivamente, se ha pronunciado sobre la reclamación de tercería ante la Administración de la Seguridad Social (artículo 16 de la Ley 40/1980, de 5 de julio, de Inspección y Recaudación de Seguridad Social) en el sentido de declarar su constitucionalidad.

⁹⁷ LOPEZ DÍAZ, A., “La recaudación de deudas tributarias en vía de apremio”, ob. cit., pág. 432, señala que “en cuanto a su naturaleza, la tercería de dominio, al decidir acerca de la propiedad de los bienes, se convierte en una acción de carácter civil – STS 30 de octubre de 1963, RJ 4256 – lo que no impide que en una primera fase sea conocida por los propios órganos administrativos, los cuales, en ningún supuesto pueden prejuzgar la posterior decisión judicial. Es más, dado el carácter exclusivamente administrativo del procedimiento de apremio... el RGR exige el previo agotamiento de la vía administrativa para que los Tribunales puedan admitir demandas de cualquier tipo. Ya dentro de las acciones civiles, la tercería de dominio ha sido tradicionalmente equiparada a la acción reivindicatoria, tanto por la jurisprudencia – STS 18 de junio de 1966, RJ 3435 – como por la doctrina...”. “Por lo que se refiere a la fase administrativa de tercería, su naturaleza ha sido discutida. Así, en un primer momento, la jurisprudencia asimiló dicha figura a la conciliación – SSTs 14 de enero de 1944, 17 de febrero de 1954 y 15 de marzo de 1965 - ... debido en parte a los efectos nocivos, dicha doctrina jurisprudencial fue rectificada, admitiéndose la diferencia entre la vía gubernativa y la conciliación – STS 26 de abril de 1974 –”.

⁹⁸ LOPEZ DÍAZ, A., “La recaudación de deudas tributarias en vía de apremio”, ob. cit., pág. 439.

consignando la cantidad obtenida en una cuenta de la TGSS a resultados de la tercería. Solamente, según el artículo 176.3 del RGRSS, se podrá suspender el procedimiento de apremio si el tercerista consigna el importe de la deuda (incluidos el recargo, los intereses, en su caso, y las costas).

La tramitación de ambas se inicia con la presentación de la reclamación en tercería por escrito acompañada de los documentos en que el tercerista funde su derecho. Se dirigirá al Recaudador Ejecutivo que estuviere tramitando el procedimiento de apremio.

El escrito y los documentos originales se unirán al expediente de apremio y serán remitidos al Director Provincial, con calificación provisional del Recaudador Ejecutivo de la tercería como de dominio o de mejor derecho.

La tercería se resolverá por el Director Provincial en el plazo máximo de tres meses, entendiéndose desestimada por silencio si no se hubiera dictado resolución expresa en dicho plazo.

La resolución estimatoria de la tercería determinará bien el levantamiento del embargo respecto del bien afectado (tercería de dominio), bien el reconocimiento de la preferencia crediticia. Entonces se investigarán y designarán otros bienes sobre los que trabar embargo y seguir el procedimiento de apremio.

La desestimatoria deja expedita la vía judicial, pero siguiendose el procedimiento de apremio hasta su finalización.

No obstante, en ambas tercerías, si el tercerista interpusiese demanda judicial ante los Jueces y Tribunales de la Jurisdicción ordinaria en el plazo de quince días a contar desde la notificación de la resolución expresa o desde que se entendiera desestimada la tercería por silencio, y se justificase la interposición en los diez días subsiguientes a la finalización de dicho plazo, quedará en suspenso la tramitación del procedimiento de apremio (artículo 179 del RGRSS)⁹⁹.

Por último, hay que señalar que la propia TGSS puede erigirse en tercerista cuando al proceder al embargo de bienes, éstos ya estuvieran embargados como consecuencia de otro procedimiento ejecutivo (judicial o administrativo). En este caso, la Dirección Provincial correspondiente, formulará las correspondientes tercerías de mejor derecho en defensa de los créditos de la Seguridad Social (artículo 180 del RGRSS).

6.- MEDIDAS CAUTELARES

La Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social modificó el artículo 33 de la LGSS introduciendo un párrafo primero en el que se implantaba en el procedimiento recaudatorio de la Seguridad Social la

⁹⁹ LOPEZ DÍAZ, A., "La recaudación de deudas tributarias en vía de apremio", ob. cit., pág. 436; afirma que "el problema que se ha planteado en la doctrina (MARTINEZ LAFUENTE, MARTIN QUERALT) es el de determinar qué efectos produce el transcurso del plazo de quince días sin que se haya interpuesto la demanda judicial de tercería. Pues bien, según la doctrina del TS (26 de abril de 1974), la solución pasa por una solución conjunta y armónica de los artículos... de la LPA... Pues bien, el TS considera que la necesidad de nueva reclamación previa, establecida en el artículo 142, es aplicable no solo cuando transcurre el plazo de dos meses previsto en dicho artículo, sino también, cuando concluye el plazo más restringido de quince días, previsto en el artículo 143, para las tercerías de dominio". "Siguiendo a MARTÍN QUERALT, consideramos que... una interpretación armónica y coherente de los artículos 142 y 143, nos conduce a la necesidad de la repetición de la reclamación administrativa previa, cuando hayan transcurrido los quince días desde la resolución sin haber interpuesto la demanda judicial".

adopción de medidas cautelares provisionales. En su Exposición de Motivos, señala que “se posibilita a la TGSS para adoptar medidas cautelares de carácter provisional en el procedimiento de apremio, potenciando innegablemente la eficacia en la gestión recaudatoria de la misma. Esta regulación se adapta plenamente a la establecida para el orden tributario en la Ley General Tributaria, evitando la situación de desventaja que en el procedimiento recaudatorio se encontraba la Seguridad Social”.

El aseguramiento de la deuda por medio de medidas cautelares, se prevé, para el procedimiento de recaudación tributario, en el artículo 128 de la LGT, no existiendo en la normativa reguladora de la gestión recaudatoria de la Seguridad Social un precepto semejante hasta su inclusión por el artículo 28 de la Ley 50/1998 en la LGSS. Inclusión que se efectúa con plena fidelidad al contenido de la norma tributaria.

El artículo 33.1 de la LGSS se ubica en el primer artículo regulador de la “Recaudación en vía ejecutiva”, y abre la posibilidad de que “para asegurar el cobro de las deudas con la Seguridad Social, la TGSS pueda adoptar medidas cautelares de carácter provisional cuando existan indicios racionales de que, en otro caso, el cobro se verá frustrado o gravemente dificultado”.

Objeto de las medidas cautelares es evitar que el tiempo que dura el procedimiento de recaudación pueda hacer ineficaz el mismo para cuando llegue el momento de la efectividad del cobro. Su naturaleza, por tanto, es instrumental. Aunque las mismas, como ser va a exponer, no se pueden ceñir temporalmente a la vía ejecutiva, su esencia se contrae a garantizar su efectividad.

Los supuestos para los que se otorga la facultad de adoptar tales medidas, son la existencia de indicios racionales de que, si no se adoptan, el cobro va a quedar frustrado o será gravemente dificultado. A los que hay que añadir los que permite el artículo 33.1.d), cuando se trate de actividades y trabajos lucrativos ejercidos sin establecimiento cuando los trabajadores no hayan sido afiliados o dados de alta en la Seguridad Social (en que se permite el embargo preventivo de dinero y mercancías) y cuando estemos ante espectáculos públicos de empresas cuyos trabajadores no hayan sido afiliados ni dados de alta o por los que no hubieren efectuado sus cotizaciones a la Seguridad Social (en que también se permite la intervención de los ingresos)¹⁰⁰.

La adopción de las medidas provisionales está limitada por los principios de proporcionalidad y de seguridad jurídica, pues, “las medidas habrán de ser proporcionadas al daño que se pretenda evitar” y “en ningún caso se adoptarán aquéllas que puedan producir un perjuicio de difícil o imposible reparación”.

Serán decretadas de oficio por la TGSS, es decir, por la propia Administración acreedora, como órgano recaudador cuando se den las circunstancias y requisitos del artículo 33.1.

Pueden ser adoptadas las siguientes medidas cautelares:

- a) Retención del pago de devoluciones de ingresos indebidos lo de cualesquiera otros pagos que deba realizar la TGSS en la cuantía estrictamente necesaria para asegurar el cobro de la deuda. Deberá ser notificada al interesado juntamente con el acuerdo de devolución.

¹⁰⁰ Los supuestos que señala el artículo 33.1.d) de la LGSS tienen de común el rasgo de la reprochabilidad que les otorga el ordenamiento jurídico al constituir infracciones de las empresas respecto de sus obligaciones con la Seguridad Social con relación a sus trabajadores.

- b) Embargo preventivo de bienes o derechos, que se asegurará mediante su anotación en los registros públicos correspondientes o por medio del depósito de los bienes muebles embargados.

Reiterando lo ya dicho, se podrá acordar el embargo preventivo de dinero y mercancías en cuantía suficiente para asegurar el pago de la deuda con la Seguridad Social por actividades y trabajos lucrativos ejercidos sin establecimiento cuando los trabajadores no hayan sido afiliados o, en su caso, no hayan sido dados de alta en la Seguridad Social. Asimismo, podrán intervenir los ingresos de los espectáculos públicos de las empresas cuyos trabajadores no hayan sido afiliados ni dados de alta o por los que no hubieren efectuado sus cotizaciones a la Seguridad Social.

- c) Cualquiera otra legalmente prevista.

La enumeración no es, por tanto, cerrada, puesto que comprende las otras que se puedan disponer legalmente.

En cuanto al momento en que pueden adoptarse estas medidas cautelares, el precepto no lo determina expresamente pero el artículo 33.1.b) señala que “cuando la deuda no se encuentre liquidada pero se haya devengado y haya transcurrido el plazo reglamentario para su pago, y siempre que corresponda a cantidades determinables por la aplicación de las bases, tipos y otros datos objetivos previamente establecidos que permitan fijar una cifra máxima de responsabilidad, la TGSS podrá adoptar medidas cautelares...”. Consideramos entonces, que el momento oportuno será aquel en que las deudas sean vencidas y exigibles (es decir, que se hallen devengadas y haya transcurrido el plazo reglamentario para el pago), y, aunque no se encuentren liquidadas, sean liquidables conforme a datos objetivos que posibiliten realizar dicha liquidación (arrojando una cifra de responsabilidad)¹⁰¹.

La medida cautelar se adoptará por el órgano correspondiente de la TGSS, previa autorización del Director Provincial en su respectivo ámbito o, en su caso, del Director General o autoridad en quien deleguen.

Las medidas cautelares son provisionales y se podrán prorrogar hasta un plazo máximo de seis meses, levantándose de oficio si no se convirtiesen en definitivas, lo que necesariamente se ha de efectuar en el seno del procedimiento de apremio¹⁰². También se levantarán necesariamente las medidas cautelares, aunque no haya sido pagada la deuda, si desapareciesen las circunstancias que justificaron su adopción (en este supuesto habrá que incluir el normal desarrollo del procedimiento de apremio) o si, a solicitud de interesado, se acordase su sustitución por otra garantía suficiente. Por supuesto, será causa para levantar las medidas cautelares, el pago de las cantidades adeudadas.

¹⁰¹ El artículo 33.1.d) también señala que la medida cautelar será para asegurar el pago de la deuda con la Seguridad Social “que corresponda exigir”.

¹⁰² Literalmente, el artículo 33.1.c) de la LGSS dice que “las medidas cautelares así adoptadas se levantarán aun cuando no haya sido pagada la deuda, si desaparecen las circunstancias que justificaron su adopción o si, a solicitud de interesado, se acuerda su sustitución por otra garantía que se estime suficiente. Las medidas cautelares podrán convertirse en definitivas en el marco del procedimiento de apremio. En otro caso, se levantarán de oficio, sin que puedan prorrogarse más allá del plazo de seis meses desde su adopción”.

El artículo 128.3 de la LGT varía ligeramente en este punto, al decir que “las medidas cautelares así adoptadas se levantarán de oficio en el plazo de un mes, salvo que el Director General de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, o en su caso, el Director del Departamento en quien delegue, determine la prórroga de las mismas, o se conviertan en definitivas en el marco del procedimiento de apremio”. Si no se convierten en definitivas, no podrán prorrogarse más allá del plazo de seis meses desde su adopción.

7.- RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

Aunque los medios de impugnación de los actos de gestión recaudatoria ya se han estudiado al hilo de la exposición de los títulos ejecutivos y las fases de la vía ejecutiva, consideramos apropiado incluir, siquiera como resumen, un último apartado en donde se expongan las reglas generales sobre los recursos que procede interponer contra los actos recaudatorios de la TGSS.

La LGSS no regula la materia en un único precepto, sino dispersa a lo largo de su articulado y conjuntamente con el acto de gestión recaudatoria de que se trate. Por el contrario, el RGRSS dedica el Capítulo I del Título IV (artículos 182 y 183) a los “recursos administrativos”.

La regla general es la contenida en el artículo 182 de la norma reglamentaria: “los actos en materia de gestión recaudatoria de la TGSS, tanto en período voluntario como en vía ejecutiva, podrán ser objeto de impugnación de conformidad con las normas generales establecidas en este Capítulo”.

Estas normas generales son las que siguen:

- a) Los actos impugnables son las resoluciones dictadas por los órganos de gestión recaudatoria de la TGSS que no pongan fin a la vía administrativa y los demás actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento recaudatorio o produzcan indefensión (artículo 183.1 del RGRSS).
- b) El medio de impugnación que frente a los anteriores cabe es el recurso administrativo de alzada. Su regulación es la contenida en la LRJAP y PAC, pues el artículo 183.1 del RGRSS señala que la interposición de aquél se efectuará “... de acuerdo con las normas contenidas en... la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, salvo lo previsto en los artículos 111 y 117 de la misma (sobre suspensión de la ejecución y resolución presunta, respectivamente)”¹⁰³.

Es preciso destacar que la redacción del vigente artículo 183.1 del RGRSS hace mención al *recurso ordinario* administrativo y no al recurso de alzada, pues no ha sido expresamente modificado tras la entrada en vigor de la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la LRJAP y PAC. Pero la supresión por esta Ley del recurso ordinario y la reintroducción del recurso de alzada alcanza plénamente al sistema de recursos administrativos dibujado para el procedimiento recaudatorio de la Seguridad Social, por efecto de la remisión que hace el RGRSS a la LRJAP y PAC¹⁰⁴.

¹⁰³ La referencia del artículo 183.1 del RGRSS a los artículos 111 y 117 de la LRJAP y PAC, debe considerarse hecha, tras la modificación operada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, en la anterior, a los artículos 111 y 115. La regulación del recurso de alzada por la LRJAP y PAC, después de la modificación de la Ley 4/1999, esta contenida en sus artículos 114 y 115.

¹⁰⁴ La Circular 5-009, de 9 de abril de 1999, de la Dirección General de la TGSS, sobre Instrucciones provisionales para la aplicación de la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, respecto de la actuación administrativa de la TGSS, en un inicio dispuso que, en tanto no se modificase la LGSS, se siguieran impugnando los actos de gestión recaudatoria por medio del recurso ordinario. Posteriormente, esta Circular fue modificada por la número 5-001, de 20 de enero de 2000, de la Dirección General de la TGSS, sobre Recurso de alzada frente a actos dictados en materia de gestión liquidatoria y recaudatoria, en la que se señalaba que “... al objeto de seguir la línea de acomodación de los procedimientos liquidatorios y recaudatorios de la Seguridad Social a lo establecido por la Ley 30/1992 en materia de impugnaciones, estaba previsto adaptar los referidos artículos del Texto

- c) El recurso de alzada se interpone ante el órgano superior jerárquico del que haya dictado el acto que se recurre. El plazo para su interposición es de un mes a partir del día siguiente a la fecha de notificación de la resolución o el acto recurrido. Transcurrido el plazo de tres meses desde la interposición del mismo, sin que recaiga resolución expresa, se entenderá desestimado a todos los efectos.

La resolución expresa o presunta del recurso dejará expedita la vía jurisdiccional ante el Orden Contencioso-Administrativo¹⁰⁵.

- d) Tras la modificación operada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, se reimplanta el potestativo recurso de reposición previo al Recurso Contencioso-Administrativo en los artículos 116 y 117 de la LRJAP y PAC. Este recurso debe considerarse aplicable al sistema de recursos administrativos del procedimiento recaudatorio de la Seguridad Social, y, así, podrá interponerse el mismo potestativamente contra las resoluciones y actos dictados por la TGSS que pongan fin a la vía administrativa, incluidas las resoluciones que resuelvan los recursos de alzada¹⁰⁶.

Se habrá de interponer ante el mismo órgano que haya dictado la resolución o acto que se impugna en el plazo de un mes, a contar desde el día siguiente a su notificación. El plazo máximo para resolver el recurso y notificar su resolución será de un mes, transcurrido el cual podrá entenderse desestimado por silencio administrativo.

Lo dispuesto sobre los recursos administrativos lo es sin perjuicio del trámite de oposición a la providencia de apremio regulado en el artículo 111 del RGRSS y las reclamaciones de tercerías de los artículos 173 y siguientes del mismo Reglamento.

Refundido de la LGSS a la modificación efectuada por la Ley 4/1999 mediante la Ley de MFAOS para el año 2000, en cuyo texto finalmente no se ha recogido dicha adaptación. Ello no obstante, a la vista de la supresión de la denominación de recurso ordinario en la Ley 30/1992, teniendo en cuenta que su diferencia con el de alzada es básicamente nominativa... se estima oportuno adoptar la denominación de recurso de alzada como forma de impugnación de los actos y resoluciones recaídos en dichos procedimientos cuando no pongan fin a la vía administrativa".

¹⁰⁵ El TS, en sentencia de 7 de abril de 2000, ha resuelto la cuestión de competencia nº 484/1999 planteada sobre qué órgano de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa es el competente para conocer de la impugnación de los actos de gestión recaudatoria dictados por las Direcciones Provinciales de la TGSS, señalando que lo serán los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo cuando la cuantía no supere los 10 millones de pesetas, siendo competentes los Tribunales Superiores de Justicia cuando se supere dicha cuantía. Para las impugnaciones de los actos recaudatorios de la Dirección General de la TGSS, serán competentes los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo.

Con la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de MFAOS, suprimió la reclamación económico-administrativa ante los Tribunales Económico Administrativos como vía de impugnación de los actos de gestión recaudatoria, diseñando como medios impugnatorios el previo recurso administrativo (primero denominado ordinario y después de alzada) regulado en la LRJAP y PAC y el subsiguiente recurso Contencioso-Administrativo de la LJCA.

¹⁰⁶ Se considera posible la interposición del potestativo recurso de reposición previo al Contencioso-Administrativo también frente a las resoluciones de los recursos de alzada a pesar de la aparente contradicción que se produce entre los artículos 109.a) y 116.1 en relación con el 115.3 de la LRJAP y PAC. Mientras que, según los primeros, las resoluciones de los recursos de alzada ponen fin a la vía administrativa y contra los actos que agotan dicha vía cabe recurso potestativo de reposición, el artículo 115.3 señala que "contra la resolución de un recurso de alzada no cabrá ningún otro recurso administrativo, salvo el recurso extraordinario de revisión en los casos establecidos en el artículo 118.1". La contradicción se salva considerando que el artículo 115.3 se refiere a recursos administrativos preceptivos y no potestativos (como lo es el de reposición).

Capítulo V

Las reglas sobre la suspensión del procedimiento recaudatorio en relación con la interposición de recursos administrativos ya se han examinado en el apartado correspondiente (artículos 105, 106 y 184 del RGRSS), por lo que no se insistirá sobre este punto.

CONCLUSIONES

Este trabajo trata de exponer los distintos aspectos de una fase del procedimiento de recaudación de la Seguridad Social, la vía ejecutiva. Al hilo de su estudio, se han ido mostrando, además de la normativa reguladora, los principales problemas que se plantean en la práctica de la actuación recaudadora de la TGSS y las posibles soluciones a los mismos.

Estas Conclusiones pretenden efectuar un resumen y valoración de cuanto se ha dicho, tras una mirada conjunta de todos los puntos que se han tratado.

PRIMERA.- NECESIDAD DE UN MECANISMO DE RECAUDACIÓN EFICAZ.

El procedimiento recaudatorio de la Seguridad Social es un instrumento esencial de mantenimiento del régimen público de protección social, al ser cauce fundamental por el que se allegan recursos económicos para hacerlo viable. Y es, además, un mecanismo compulsivo del pago de la cotización y demás obligaciones de pago para con la Seguridad Social.

Al adoptar un concepto amplio de <<gestión recaudatoria>>, incluyendo no solo actos propiamente de recaudación sino también de liquidación, el procedimiento recaudatorio cumple dos funciones esenciales, a saber, la de hacer fluir a la Seguridad Social recursos en virtud del pago voluntario del deudor (temporánea o extemporáneamente), y la de ingresar los débitos a través de la ejecución forzosa sobre el patrimonio del deudor.

La Administración de la Seguridad Social ostenta en el procedimiento recaudatorio la potestad de autotutela administrativa ejecutiva. La ejecución forzosa es una manifestación de la misma y faculta a esta Administración para el uso de la coacción necesaria para lograr la efectividad de actos que, de otra manera, serían simples obligaciones de carácter moral.

La compulsión que se ejerce sobre el patrimonio del deudor por medio de la ejecución forzosa es un importante mecanismo de lucha contra las conductas morosas y defraudatorias. La gestión recaudatoria de la Seguridad Social tiene un carácter netamente instrumental en relación con la finalidad de la recaudación, que es allegar los fondos que la sustentan.

SEGUNDA.- LA RECAUDACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA.

Desde su comienzo, el actual procedimiento recaudatorio de la Seguridad Social ha mantenido separadas la recaudación de las cuotas y otros recursos del Sistema de Seguridad Social y la recaudación tributaria. Con independencia de la concertación de determinados servicios de recaudación con los del Ministerio de Hacienda.

No obstante esta separación, también en momentos tempranos, de la génesis del procedimiento recaudatorio como administrativo en todos sus trámites y atribuido a un único órgano recaudador administrativo, se anunció que la previsión para el futuro

era la creación de un “sistema de recaudación unificado para el Estado y la Seguridad Social” (Disposición transitoria del Real Decreto-Ley 10/1981, de 19 de junio, sobre Inspección y Recaudación de la Seguridad Social). Esta previsión unificadora ha inspirado los tres sucesivos Reglamentos de la recaudación de la Seguridad Social (RGRSS de 1986, de 1991 y de 1995).

Transcurridos casi veinte años desde que se anunciara la idea de unificación de los procedimientos recaudatorios sigue presente. La Disposición transitoria decimotercera de la LGSS reitera la tendencia a la unificación, señalando que “la facultad de concertar los servicios de recaudación, concedida por el artículo 18 a la TGSS, subsistirá hasta tanto no se organice un sistema de recaudación unificado para el Estado y la Seguridad Social”. Y la Disposición final primera, apartado primero, del RGRSS dispone la aplicación supletoria del RGR en lo no previsto por el RGRSS y sus disposiciones de desarrollo.

No obstante lo cual, las sucesivas modificaciones introducidas en el procedimiento recaudatorio de la Seguridad Social muestran una doble tendencia: bien potencian el paralelismo del RGRSS con el RGR; bien prescinden del mismo.

El paralelismo del RGRSS con el RGR se maximiza en el procedimiento de apremio, esto es, en el mecanismo de realización de la Administración acreedora (embargos, depósito de bienes embargados, actuaciones previas a su enajenación, etc.).

Son, en cambio, muestra de la separación: [1] la incidencia automática en la vía ejecutiva transcurridos los plazos para el pago en el período voluntario; [2] la modificación del título ejecutivo (desapareciendo la *certificación de descubierto* e instaurándose el sistema de título *por transformación* en lugar del título *por creación*); [3] la regulación actual de la impugnación de los actos de gestión recaudatoria de la Seguridad Social, que suprime la vía económico-administrativa previa a la jurisdiccional.

Por ello, la aplicación supletoria del RGR al procedimiento recaudatorio de la Seguridad Social ha de efectuarse con atención a sus diferencias, poniendo especial cuidado en distinguir los preceptos recaudatorios de la Seguridad Social no compartidos por el procedimiento de recaudación tributario. En la misma medida, la jurisprudencia tributaria no debe sin más ser aplicada a la recaudación de la Seguridad Social.

Con todo, la atracción poderosa que el ordenamiento tributario ejerce sobre la Seguridad Social reposa sobre dos puntos esenciales, a saber: uno, el régimen público de Seguridad Social es función del Estado; otro, la similitud de financiación, la cotización. Ambos aspectos han sido señalados por la jurisprudencia.

Respecto del primero, se ha señalado por el Tribunal Constitucional que el mandato contenido en el artículo 41 de la CE dirigido a los poderes públicos de mantener un régimen público de Seguridad Social que garantice la asistencia y las prestaciones sociales suficientes en situaciones de necesidad supone el apartamiento de concepciones anteriores en las que primaba el principio contributivo y la cobertura de riesgos y contingencias. Y que, si bien el sistema español actual mantiene el modelo contributivo, no es menos cierto que el artículo 41 de la CE configura el régimen público de Seguridad Social como función del Estado, cuyo cumplimiento no implica que las prestaciones sean necesariamente correspondientes y proporcionadas a las cotizaciones de los afiliados.

El segundo punto es la naturaleza jurídica de las cuotas de Seguridad Social, bisagra que engrana la recaudación de la Seguridad Social con la tributaria. Las tesis que se han sostenido al respecto, sólidamente argumentadas, han contado con defensores; si bien, doctrina y jurisprudencia se decantan hoy por la obligación de cotización como muy próxima a la obligación tributaria.

Estas dos líneas aproximan el Sistema de Seguridad Social al Ordenamiento tributario, que ejerce *vis atractiva* sobre la cotización, y justifican la previsión del legislador de unificación futura de los procedimientos de recaudación de Seguridad Social y del Estado.

TERCERA.- LA GESTIÓN RECAUDATORIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL: CONCEPTO Y UBICACIÓN JURÍDICA.

El Derecho de la Seguridad Social se reconoce hoy por la doctrina mayoritaria como rama autónoma del Derecho del Trabajo, en el que nació y se desarrolló, con innegables puntos de contacto con el Derecho Administrativo. Mantiene con ambas materias conexiones inevitables. En su vertiente "mas administrativa", se sitúa su procedimiento recaudatorio.

Se ha propugnado un concepto amplio de la <<gestión recaudatoria de la Seguridad Social>>, como *función administrativa*, conforme a la que la Administración recaudadora ostenta prerrogativas y se sujeta a límites, ejercitándose la autotutela en sus vertientes declarativa y ejecutiva y vinculándose a sus propios actos declarativos de derechos.

El procedimiento recaudatorio tiene, en efecto, en todas sus fases, naturaleza administrativa; abarcando los actos liquidatorios y los recaudatorios, voluntarios y ejecutivos.

La competencia recaudatoria de la Seguridad Social es exclusiva del Estado, al ser "legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas" (artículo 149.1.17ª de la CE). Se ejerce a través de un ente público instrumental que es la TGSS, con naturaleza de Servicio Común del Sistema de Seguridad Social.

CUARTA.- EL CONTROL JUDICIAL DE LA RECAUDACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL: LA JURISDICCIÓN COMPETENTE.

Al ser la recaudatoria, en esencia, una función administrativa ejercida por una Administración Pública, como regla general, su control judicial corresponde al Orden Jurisdiccional Contencioso-Administrativo. La LPL excluye del conocimiento del Orden Social "las resoluciones dictadas por la TGSS en materia de gestión recaudatoria o, en su caso, de las Entidades Gestoras en el supuesto de cuotas de recaudación conjunta, así como las relativas a las *actas de liquidación y de infracción*" (artículo 3.1.b). Pese a ello, a veces, es difícil separar las competencias de los dos Ordenes Jurisdiccionales en relación con los actos recaudatorios, por ser éstos de Seguridad Social, respecto de la cual, la Jurisdicción Social ostenta competencia según el artículo 2.b de la LPL.

La intersección entre lo administrativo y lo laboral en lo sustantivo se traslada pues al terreno procesal, de tal suerte que de la atribución general a la Jurisdicción

Contencioso-Administrativa se excepciona a favor de la Social este supuesto: cuando los recursos objeto de recaudación por la TGSS presenten especial conexión con materias plenamente atribuidas a la Jurisdicción Social y ésta entre a conocer de su impugnación. En este caso, el Orden Social atrae al acto recaudatorio a su entorno jurisdiccional. Esto sucede, en concreto, respecto de las prestaciones del Sistema y los actos recaudatorios conexos (capitales coste de renta, reintegro de prestaciones indebidamente percibidas o deducidas, recargos de prestaciones, entre otras).

QUINTA.- LA NORMATIVA REGULADORA DE LA RECAUDACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Desde la creación del Sistema de la Seguridad Social, la regulación de la recaudación se ha caracterizado por la rápida sucesión y obsolescencia de sus normas reguladoras.

El primer RGRSS de 1986 supuso un paso importante en la clarificación de la recaudación de la Seguridad Social. Procedió a la unificación normativa y a la purga de las muy numerosas normas dispersas existentes sobre recaudación en vía voluntaria; y estableció *ex novo* la vía ejecutiva propia de la Seguridad Social. Esta misma línea han seguido el RGRSS de 1991 y el vigente de 1995.

La situación actual no se ha liberado del todo de la "fugacidad normativa" y la superposición de normas, aunque con menos intensidad que en etapas pasadas. Todavía hoy la regulación de la recaudación no se halla en una sola norma, sino en tres de ellas: las reguladoras de los actos liquidatorios, las reguladoras de los actos recaudatorios puros y las relativas a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y sus procedimientos.

SEXTA.- LA EJECUCIÓN FORZOSA EN LA SEGURIDAD SOCIAL.

La gestión recaudatoria de la Seguridad Social discurre a través de un procedimiento. Son períodos del mismo, el voluntario de recaudación y la vía ejecutiva *y/o el procedimiento de deducción de deudas*.

- La recaudación en período voluntario comprende el pago en el plazo reglamentariamente establecido y el realizado después (pero antes de la vía ejecutiva), con el recargo de mora.
- La recaudación en vía ejecutiva se inicia vez cerrado el período voluntario; también admite un pago espontáneo del deudor, que llevará aparejado el recargo de apremio y otros efectos.

La ejecución forzosa consiste en la exacción coactiva de las deudas objeto de la gestión recaudatoria, transcurridos los plazos para su pago sin que éste se haya producido. Implica llevar al terreno de los hechos la declaración contenida en el previo acto declarativo del débito (acto liquidatorio).

Durante una larga etapa, la competencia para conocer de la vía ejecutiva por impago de cuotas correspondió a las Magistraturas de Trabajo, no a órganos administrativos. Fue teóricamente a partir de 1978 cuando se reorganizó la gestión de la Seguridad Social y se perfiló un procedimiento recaudatorio único y completo, de

naturaleza administrativa, comprensivo de todas las fases recaudatorias (incluida la vía ejecutiva). En la práctica, la competencia transitoria de las Magistraturas se prolongó hasta el 1 de enero de 1990, momento en que se ordenó que remitieran por aquéllas a la TGSS los expedientes recaudatorios cualquiera que fuese su estado de tramitación.

La vía ejecutiva en la recaudación de la Seguridad Social presenta dos rasgos singulares importantes, a saber: que se incide en ella automáticamente y que no puede identificarse con el procedimiento de apremio.

Transcurridos los plazos concedidos en los documentos administrativos de reclamación de las deudas (*reclamación de deudas y actas de liquidación*) sin que se haya efectuado el pago, comienza automáticamente la vía ejecutiva. Consecuencia de esta automaticidad *ope legis* es su impulso de oficio en todos sus trámites, que no se suspende salvo en casos tasados. También produce el importante efecto de la aplicación del recargo de apremio, lo que enlaza con el aspecto siguiente.

La recaudación ejecutiva de la Seguridad Social no se identifica con el procedimiento de apremio, siendo éste un medio coactivo de entre los varios con que cuenta la Administración. El procedimiento de apremio se abre con la providencia de apremio, que se expide una vez iniciada la vía ejecutiva.

La aplicación del recargo de apremio es automática desde el inicio de la vía ejecutiva, lo que supone aceptar en determinados casos que procede aquél sin haberse iniciado formalmente el procedimiento de apremio (pago espontáneo con posterioridad al inicio de la vía ejecutiva previo al comienzo del procedimiento de apremio).

El recargo de apremio, los intereses, en su caso, y las costas son los únicos conceptos que incrementan la deuda en la recaudación ejecutiva de la Seguridad Social. No existen en ella intereses de demora como en el procedimiento recaudatorio del Estado.

Los trámites de la vía ejecutiva se aplican tanto para la recaudación de las cuotas de Seguridad Social (del Régimen General y de los Regímenes Especiales) como para los recursos distintos de las cuotas. La regulación de la recaudación de recursos distintos de las cuotas es prolija; tanto la del período voluntario, como la de los títulos ejecutivos e iniciación de la vía ejecutiva. La dispersión de los preceptos (el RGRSS regula por separado la recaudación de cada uno de los recursos) y su conexión con las reglas generales no hacen fácil la tarea. Por ello, se considera necesaria su revisión, para mejorar la sistemática de los preceptos, y reseñándose que, en todo caso, para proceder a la ejecución forzosa se precisa de un título ejecutivo, que habrá de ser necesariamente una *reclamación de deuda* o un *acta de liquidación*.

La vía ejecutiva tiene una importante (aunque no única) excepción, en la que la totalidad de sus trámites son sustituidos por otro procedimiento recaudatorio que da satisfacción a las deudas contraídas sin implicar acción coactiva contra el patrimonio del deudor. Es el denominado *procedimiento de deducción de deudas*.

Se trata de un procedimiento especial por la naturaleza del sujeto deudor; se aplica cuando es un sujeto público o empresa dependiente que realice prestaciones públicas (al que hemos denominado Sector Público). Su mecanismo básico consiste en minorar las transferencias que con cargo a los Presupuestos Generales del Estado hayan de hacerse a favor del sujeto público deudor.

Con anterioridad a la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, el Sector Público podía incidir en la situación de apremio, pero se prohibía despachar mandamiento de ejecución contra sus bienes (es decir, dictar providencia de apremio). Esta situación planteaba la cuestión de si la deuda a deducir debía incrementarse con el recargo de apremio correspondiente. A partir del 1 de enero de 1998, el Sector Público no incide en situación de apremio; los trámites del *procedimiento de deducción de deudas* sustituyen los de la vía ejecutiva, sin devengo del recargo de apremio.

En la recaudación de la Seguridad Social, y en relación con el Sector Público, se distingue el *procedimiento de deducción de deudas* del *procedimiento de compensación*. No ocurre lo mismo en la recaudación del Estado, que solo prevé un *procedimiento de compensación de oficio* de deudas para este sujeto deudor. *Lege ferenda* se propugna la coordinación de ambas esferas recaudatorias.

SEPTIMA.- LOS TÍTULOS EJECUTIVOS DEL PROCEDIMIENTO DE RECAUDACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Son títulos ejecutivos en la recaudación de la Seguridad Social la *reclamación de deudas* y el *acta de liquidación* elevada a definitiva. Surgen de un procedimiento especial y tienen carácter netamente administrativo. Son los únicos que permiten iniciar la ejecución forzosa por las deudas de la Seguridad Social.

Se convierten en título ejecutivo por el mero transcurso del tiempo, expirados los plazos concedidos para el pago en período voluntario (este sistema de creación de títulos ejecutivos *por transformación* fue instaurado a partir de la Ley 42/1994 frente al anterior de creación *por expedición*). Con esta modalidad, el procedimiento recaudatorio en vía ejecutiva de la Seguridad Social se separa de la recaudación forzosa tributaria (en donde se prevé la generación de la *certificación de descubierto* y la *providencia de apremio*; documento este último que es el verdadero título ejecutivo tributario).

En el título ejecutivo confluyen las dos autotutelas, declarativa y ejecutiva; diluyéndose la separación entre el título ejecutivo como documento y como obligación que se documenta; entre sus aspectos formal y sustantivo. Lo relevante está en que la ejecución forzosa se sitúa en línea directa de continuación del acto de determinación de la obligación de pago, sin innovar ni sustituir a éste.

La TGSS, caja única del Sistema de la Seguridad Social, ostenta en exclusiva la competencia sobre la recaudación de sus recursos, tanto voluntaria como ejecutiva, bajo la dirección, vigilancia y tutela del Estado. No obstante lo cual, en el procedimiento recaudatorio intervienen distintos organismos.

Así, atendiendo al órgano competente para la expedición de los títulos ejecutivos, las *reclamaciones de deudas* se expiden por la TGSS, mientras que las *actas de liquidación* se extienden por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Dos son, por tanto, los órganos que pueden generar actos liquidatorios de deudas de Seguridad Social (autotutela declarativa): la TGSS y la Inspección.

Además de producirlos directamente, la Inspección puede excitar la actuación de la TGSS para que dicte actos liquidatorios, por medio de las *propuestas de liquidación* (que traslada a la TGSS para que dicte la *reclamación de deuda*).

La ejecución forzosa corresponde en exclusiva a la TGSS. Aun en el caso de que el expediente liquidatorio se inicie por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social mediante *acta de liquidación*, elevada ésta a definitiva será remitida a la TGSS para que proceda a su recaudación ejecutiva por medio del procedimiento de apremio o *deducción de deudas*, según proceda.

Esta intervención de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social tiene naturaleza liquidatoria. Desligada del ámbito sancionador (como regla general, aunque existan supuestos en que los mismos hechos ocasionan la extensión de *acta de liquidación* y, también, de *acta de infracción*), se convierte en motor del procedimiento recaudatorio de la Seguridad Social.

Pese a ello, y a su distinta naturaleza, este instrumento liquidatorio ha caminado en paralelo con el sancionador, exigiéndose tradicionalmente para las *actas de liquidación* las mismas cautelas y requisitos que para las *actas de infracción*. Por ello, las *actas de liquidación* comparten con las de *infracción* la presunción de certeza que las asiste, cuando se hayan observado los requisitos legales exigidos, respecto de los hechos constatados por la Inspección. Presunción de la que carecen los actos liquidatorios de la TGSS (*reclamaciones de deuda*).

OCTAVA.- LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.

Además de poder iniciar expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social (o provocar su inicio en la TGSS), ostenta la Inspección competencia de vigilancia en el cumplimiento de las obligaciones que se derivan de la LGSS y, en especial, de los fraudes y morosidad en el ingreso y recaudación de las cuotas de la Seguridad Social. Tiene, también, la función de asistir técnicamente a las entidades y organismos de la Seguridad Social cuando éstas lo soliciten.

La conexión de las funciones de ambos organismos respecto de la gestión recaudatoria del Sistema precisa de un permanente canal de comunicación que facilite la coordinación de actuaciones. A su vez, las diferentes funciones que la TGSS y la Inspección que tienen atribuidas necesitan de un principio de colaboración recíproca. A ello responde la creación de la Unidad Especializada de Seguridad Social de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (y antes que ésta, la Unidad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social implantada en las Direcciones Provinciales de la TGSS que se declara a extinguir cuando se cree efectivamente aquélla), con competencias liquidatorias y sancionadoras y de cumplimiento de las tareas que le encomienden las entidades y servicios de la Seguridad Social.

La Inspección de Trabajo y Seguridad Social ha sufrido recientemente grandes modificaciones, tanto en su aspecto orgánico como en el procedimental. En la recaudación de la Seguridad Social, los cambios efectuados en 1997 neutralizaron los introducidos en 1994 (supuestos de expedición de *reclamación de deudas* y de *actas de liquidación* de cuotas, supresión de los *documentos únicos de actas de liquidación y de infracción*, eliminación de la Unidad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de la TGSS...), suponiendo <<paso atrás y vuelta>> a la situación anterior a 1994. En realidad, lo sucedido es que, tras las novedades introducidas por la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, las *reclamaciones de deuda* pasan a apoderarse de determinados descubiertos que la reforma de 1994 había residenciado en las *actas de liquidación*.

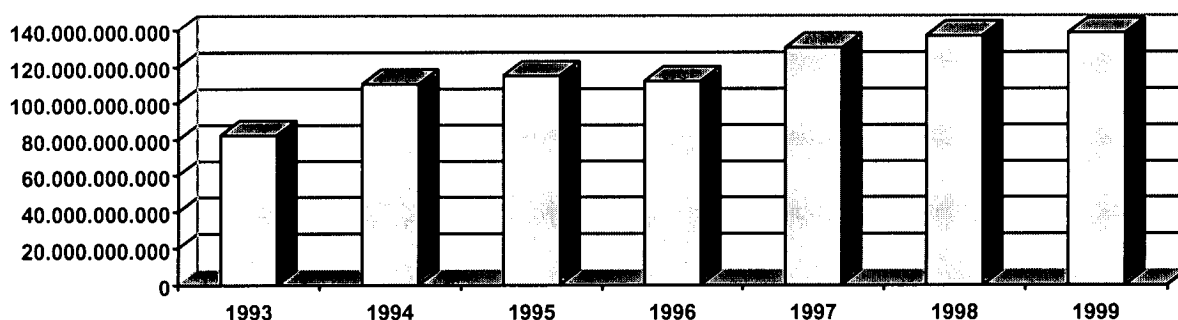
ANEXO I

CUADROS DE RECAUDACIÓN

(Cifras en PTAS)

A) Recaudación obtenida en la vía ejecutiva por las Unidades de Recaudación Ejecutiva:

AÑO	RECAUDACIÓN U.R.E.
1993	8.246.874.116
1994	110.691.960.739
1995	115.155.081.859
1996	112.373.196.703
1997	130.562.294.769
1998	136.815.794.340
1999	138.413.839.202



B) Recaudación obtenida por el procedimiento de deducción de deudas:

AÑO	CORPORACIONES LOCALES	EXMUNPAL DEUDA HISTÓRICA	DIPUTACIONES PROVINCIALES	ORGANISMOS AUTÓNOMOS	OTRAS A.A.P.P. (C.C.A.A. y ESTADO)	TOTAL RECAUDADO
1993	1.618.239.075	--	--	438.018.668	--	2.056.257.743
1994	2.947.738.405	1.595.409.730	--	345.027.657	--	4.888.175.792
1994	6.337.069.480	655.656.719	--	8.738.663.565	--	15.731.389.764
1996	6.911.381.223	3.223.367.186	--	1.032.101.478	--	11.166.849.887
1997	6.635.876.528	334.514.106	483.622.020	5.170.635.100	--	12.624.647.754
1998	4.564.665.600	251.674.179	122.502.776	300.726.718	7.521.874.074	12.761.416.347
1999	9.516.362.052	256.970.462	719.390.466	187.834.130	6.264.340.187	16.944.897.297

ANEXO II

NORMAS SOBRE LA ORGANIZACIÓN RECAUDATORIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL (1978-2000)

- Real Decreto 2318/1978, de 15 de septiembre, (BOE de 28 septiembre), por el que se establece la TGSS.
- Real Decreto Ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo, (BOE de 18 de noviembre), por el que se dota de personalidad jurídica a la TGSS y se hacen efectivos los principios de solidaridad financiera y caja única; parcialmente derogado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la LGSS.
- Orden de 17 de enero de 1980, (BOE de 22 de enero), por la que se aprueba el Reglamento de Régimen y Funcionamiento de los Consejos Generales del INSS, INSALUD e INSERSO, en el que se regulan los Consejos Generales y determina la participación, control y vigilancia de la TGSS.
- Orden de 27 de enero de 1981, (BOE de 2 de febrero), por la que se regula la asunción por la TGSS de las funciones que correspondían al extinguido Servicio de Reaseguro de Accidentes de Trabajo, conforme al Real Decreto-Ley 13/1980, de 3 de octubre; parcialmente derogado por el Real Decreto 1221/1992, de 9 de octubre, de Patrimonio de la Seguridad Social.
- Real Decreto 1314/1984, de 20 de junio, (BOE de 11 de julio), por el que se regula la estructura y competencias de la TGSS, que atribuye nuevas competencias a la TGSS sobre inscripción, afiliación, altas, bajas y variaciones de trabajadores.
- Orden de 11 de febrero de 1985 (BOE de 18 de febrero), por el que se desarrolla la estructura orgánica de la TGSS y de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social; derogado parcialmente por la Orden de 9 de abril de 1986 sobre estructura orgánica de la Gerencia de Informática.
- Real Decreto 1328/1986, de 9 de mayo, (BOE de 2 de julio), sobre la organización de la recaudación ejecutiva en el ámbito de la Seguridad Social, por el que se organiza la recaudación ejecutiva de la Seguridad Social a través de la TGSS, bajo la dirección, vigilancia y tutela del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Orden Ministerial de 11 de marzo de 1987, (BOE de 3 de abril), sobre implantación de las Unidades de Recaudación Ejecutiva de la TGSS. Establece 197 Unidades de Recaudación Ejecutiva de ámbito provincial y 2 Unidades Auxiliares en aplicación del Real Decreto anterior.
- Resolución de 15 de febrero de 1988, (BOE de 22 de febrero), de la Subsecretaría del Ministerio de Administraciones Públicas, por la que se publica la Relación de Puestos de Trabajo de la Seguridad Social. Introduce modificaciones en la estructura orgánica de la TGSS. Sustituida por la Resolución de 31 de octubre de 1997 de la Comisión Interministerial de Retribuciones (BOE de 20 de enero de

1998) en cuanto a la publicación de Relación de Puestos de Trabajo del Instituto Nacional de la Salud.

- Orden Ministerial de 7 de marzo de 1990, (BOE de 15 de marzo), sobre implantación de nuevas Unidades de Recaudación Ejecutiva de la TGSS y reordenación de las existentes. Crea 53 nuevas Unidades de Recaudación Ejecutiva y suprime 2 Unidades Auxiliares, reordenando las existentes.
- Real Decreto 1619/1990, de 30 de noviembre, (BOE de 19 de diciembre), por el que se modifica la estructura básica y competencias de los Centros Directivos y de determinados Organismos dependientes de la Secretaría General para la Seguridad Social. Modifica parcialmente los Reales Decretos 1314/1984 y 530/1985, crea dos nuevas Subdirecciones Generales en los Servicios Centrales de la TGSS y modifica la denominación de los Servicios Provinciales de la misma. Derogado parcialmente, a su vez, por el Real Decreto 2583/1996, de 13 de diciembre, y por el Real Decreto 1888/1996, de 2 de agosto.
- Orden Ministerial de 22 de marzo de 1993, (BOE de 25 de marzo), sobre implantación de nuevas Unidades de Recaudación Ejecutiva de la TGSS. Crea 21 nuevas Unidades de Recaudación Ejecutiva.
- Resolución de 1 de diciembre de 1995, (BOE de 15 de diciembre), de la Secretaría General para la Seguridad Social, por la que se fija el ámbito territorial de las Unidades de Recaudación Ejecutiva, y se desarrolla la Orden Ministerial de 22 de marzo de 1993. Modificada parcialmente por la Resolución de 22 de julio de 1997 y por la Resolución de 10 de mayo de 2000.
- Resolución de 1 de marzo de 1996, (BOE de 18 de marzo), de la Dirección General de la TGSS, sobre reserva y determinación de funciones en materia de gestión recaudatoria.
- Ley 6/1997, de 14 de abril, (BOE de 15 de abril), de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, que declara la aplicación a la TGSS y las Entidades Gestoras de la Seguridad Social las previsiones relativas a los Organismos autónomos, salvo en determinados aspectos que se regularán por su normativa específica.
- Resolución de 22 de julio de 1997, (BOE de 5 de agosto), de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por la que se modifica parcialmente la de 1 de diciembre de 1995 y se determina el ámbito territorial de las Unidades de Recaudación Ejecutiva en las Direcciones Provinciales de la TGSS.
- Ley 42/1997, de 14 de noviembre, (BOE de 15 de noviembre), Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que regula su competencia respecto del ámbito de Seguridad Social.
- Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero, (BOE de 16 de febrero), por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.
- Orden de 29 de marzo de 2000, (BOE de 31 de marzo), sobre establecimiento, reorganización y funciones de las Unidades de Recaudación Ejecutiva de la Seguridad Social. Se reorganizan las funciones y la organización de la Unidad de Recaudación Ejecutiva de ámbito estatal, se crean ocho Unidades de Recaudación

Ejecutiva de ámbito regional (autonómicas), y se crean diecinueve nuevas Unidades de Recaudación Ejecutiva de ámbito provincial.

- Resolución de 10 de mayo de 2000, (BOE de 30 de mayo), de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por la que se modifica parcialmente la de 1 de diciembre de 1995, por la que se determina el ámbito territorial de las Unidades de Recaudación Ejecutiva en las Direcciones Provinciales de la TGSS.

NORMAS SOBRE EL PROCEDIMIENTO RECAUDATORIO (1978-2000)

- Real Decreto 1245/1979, de 25 de mayo, (BOE de 29 de mayo), por el que la TGSS asume la recaudación de cuotas de la Seguridad Social a partir de 1 de junio de 1979. Derogado, salvo su artículo 1, por el Real Decreto 2064/1995 de 22 de diciembre.
- Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, (BOE de 29 de junio), por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social.
- Real Decreto 1637/1995, de 6 de octubre, (BOE de 24 de octubre), por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de la Seguridad Social.
- Real Decreto 2064/1995, de 22 de diciembre, (BOE de 25 de enero), por el que se aprueba el Reglamento General de Cotización y Liquidación de otros derechos de la Seguridad Social.
- Real Decreto 1391/1995, de 4 de agosto, (BOE de 8 de agosto), por el que se aprueba el Reglamento General de la Gestión Financiera de la Seguridad Social.
- Orden Ministerial de 22 de febrero de 1996, (BOE de 29 de febrero), para la aplicación y desarrollo del Reglamento General de la Gestión Financiera de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 1391/1995, de 4 de agosto. Desarrollada por Resolución de 7 de mayo de 1996 de la Dirección General de la TGSS.
- Orden Ministerial de 22 de febrero de 1996, (BOE de 29 de febrero), por la que se desarrolla el Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de la Seguridad Social aprobado por Real Decreto 1637/1995, de 6 de octubre. Derogada, salvo su Disposición Adicional séptima, por Orden de 26 de mayo de 1999 y ampliada por Orden de 29 de marzo de 2000.
- Resolución de 1 de marzo de 1996, (BOE de 18 de marzo), de la Dirección General de la TGSS, sobre reserva y determinación de funciones en materia de gestión recaudatoria.
- Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, (BOE de 31 de diciembre), por la que se disponen normas sobre determinados aspectos del procedimiento recaudatorio (artículos 76 y 79).
- Real Decreto 1426/1997, de 15 de septiembre, (BOE de 30 de septiembre), por el que se modifican determinados artículos de los Reglamentos Generales de

Recaudación de los Recursos del Sistema de la Seguridad Social y sobre Cotización y Liquidación de otros derechos de la Seguridad Social.

- Ley 42/1997, de 14 de noviembre, (BOE de 15 de noviembre), Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, por la que se modifican determinados artículos de la Ley General de la Seguridad Social sobre procedimiento recaudatorio.
- Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, (BOE de 31 de diciembre), por la que se modifican determinados artículos de la Ley General de la Seguridad Social sobre procedimiento recaudatorio.
- Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, (BOE de 3 de junio), por el que se aprueba el Reglamento General sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social.
- Real Decreto 2032/1998, de 25 de septiembre, (BOE de 13 de octubre), por el que se modifica el Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 1637/1995, de 6 de octubre.
- Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, (BOE de 31 de diciembre), por la que se modifican determinados aspectos del procedimiento de recaudación.
- Real Decreto 5/1999, de 8 de enero, (BOE de 9 de enero), sobre revalorización de las pensiones del Sistema de la Seguridad Social para 1999, por el que se modifica el Reglamento General de Cotización y Liquidación de otros derechos de la Seguridad Social.
- Real Decreto 144/1999, de 29 de enero, (BOE de 16 de febrero), por el que se desarrolla en materia de Seguridad Social, el Real Decreto-Ley 15/1998, de 27 de noviembre, de medidas urgentes para la mejora del mercado de trabajo en relación con el trabajo a tiempo parcial y el fomento de su estabilidad, que modifica el Reglamento General de Cotización y Liquidación de otros Derechos de la Seguridad Social.
- Orden Ministerial de 26 de mayo de 1999, (BOE de 4 de junio), por la que se desarrolla el Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 1637/1995, de 6 de octubre, modificada por Orden de 17 de febrero de 2000.
- Real Decreto 1890/1999, de 10 de diciembre, (BOE de 28 de diciembre), por el que se modifica el Reglamento General de Cotización y Liquidación de otros Derechos de la Seguridad Social.
- Real Decreto 1891/1999, de 10 de diciembre, (BOE de 28 de diciembre), por el que se modifica el Reglamento General de la Gestión Financiera de la Seguridad Social.
- Ley 55/1999, de 29 de diciembre, (BOE de 30 de diciembre), de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, por el que se modifica la LGSS sobre procedimiento recaudatorio.

NORMAS QUE INCIDEN EN LA GESTION RECAUDATORIA Y FINANCIERA DE LA SEGURIDAD SOCIAL. (1978-2000)

- Real Decreto 255/1980, de 1 de febrero, (BOE de 12 de febrero), por el que se atribuye a la TGSS la titularidad y administración del Patrimonio Único de la Seguridad Social, derogado parcialmente por Real Decreto 1221/1992, de 9 de octubre.
- Orden Ministerial de 9 de septiembre de 1985, (BOE de 18 de septiembre), sobre normas de contratación de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social.
- Real Decreto 2621/1986, de 24 de diciembre, (BOE de 30 de diciembre), por el que se integran los Regímenes Especiales de la Seguridad Social de Trabajadores Ferroviarios, Jugadores de Fútbol, Representantes de Comercio, Toreros, Artistas en el Régimen General, así como se procede a la integración del Régimen de Escritores de Libros en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, con incidencia en materia recaudatoria. Derogado parcialmente por Real Decreto 2064/1995, de 22 de diciembre.
- Orden Ministerial de 20 de julio de 1987, (BOE de 31 de julio), por la que se desarrolla el Real Decreto 2621/1986, de 24 de diciembre, en materia de campo de aplicación, inscripción de empresas, afiliación, altas y bajas, cotización y recaudación.
- Resolución de 28 de marzo de 1989, (BOE de 30 de marzo), de la Secretaría General para la Seguridad Social, por la que se establecen diversas medidas para mejorar la gestión y facilitar el ejercicio de derechos y obligaciones en materia de Seguridad Social.
- Orden Ministerial de 5 de marzo de 1992, (BOE de 8 de abril), sobre Contabilidad y seguimiento presupuestario de la Seguridad Social, parcialmente modificada por las Ordenes Ministeriales de 30 de diciembre de 1993 y 17 de mayo de 1994.
- Real Decreto 1221/1992, de 9 de octubre, (BOE de 11 de noviembre), sobre Patrimonio de la Seguridad Social.
- Resolución de 29 de diciembre de 1992, (BOE 16 de enero), de la Secretaría General para la Seguridad Social, por la que se aprueba la adaptación del Plan General de Contabilidad del Sistema de la Seguridad Social a las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social y se acuerda su aplicación a partir de 1.1.93.
- Resolución de 1 de marzo de 1993, (BOE de 13 de marzo), de la Dirección General de Planificación y Ordenación Económica de la Seguridad Social, sobre modificación de los supuestos contemplados en el artículo 76.1 de la Orden de 8 de abril de 1992.
- Real Decreto 480/1993, de 2 de abril, (BOE de 3 de abril), por el que se integra en el Régimen General el Régimen Especial de la Seguridad Social de los

Funcionarios de la Administración Local, derogado parcialmente por Real Decreto 2583/1996, de 13 de diciembre.

- Orden Ministerial de 7 de abril de 1993, (BOE de 12 de abril), por la que se desarrolla el Real Decreto 480/1993, de 2 de abril, que integra en el Régimen General de la Seguridad Social el Régimen Especial de los Funcionarios de la Administración Local.
- Orden Ministerial de 17 de enero de 1994, (BOE de 24 de enero), sobre presentación de solicitudes de afiliación y altas de los trabajadores en la Seguridad Social y de afiliación, altas y bajas relativas a determinados trabajadores contratados a tiempo parcial.
- Orden Ministerial de 5 de octubre de 1994, (BOE de 22 de octubre), por la que se regula la concesión de ayudas previas a la jubilación ordinaria en el Sistema de la Seguridad Social, a trabajadores afectados por procesos de reestructuración de empresas.
- Ley 41/1994, 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1995, (BOE de 31 de diciembre), por la que se regula determinados aspectos de la cotización.
- Ley 42/1994, de 30 de diciembre, (BOE de 31 de diciembre), de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, por la que se modifican determinados artículos de la Ley General de la Seguridad Social sobre gestión recaudatoria.
- Orden Ministerial de 3 de abril de 1995, (BOE de 7 de abril), sobre uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en relación con la inscripción de empresas, afiliación, altas y bajas de trabajadores, cotización y recaudación en el ámbito de la Seguridad Social.
- Resolución de 23 de mayo de 1995 de la Dirección General de la TGSS, (BOE de 7 de junio), por la que se desarrolla la Orden Ministerial de 3 de abril de 1995, sobre uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en relación con la inscripción de empresas, afiliación, altas y bajas de trabajadores, cotización y recaudación.
- Real Decreto 1299/1995, de 21 de julio, (BOE de 9 de septiembre), por el que se desarrolla lo establecido en la Disposición Adicional trigésimo segunda de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, sobre impagos, retrocesiones y reintegros de pagos indebidos de prestaciones del Sistema de la Seguridad Social.
- Ley 30/1995, de 8 de noviembre, (BOE de 9 de noviembre), de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, por la que se de modifican determinados aspectos de la Ley General de la Seguridad Social.
- Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, (BOE de 24 de noviembre), del Código Penal, reguladora del delito contra la Seguridad Social creado por la Ley Orgánica 6/1995, de 29 de junio.
- Resolución de 17 de enero de 1996, (BOE 19 de enero), de la Secretaría General de la Seguridad Social, que establece nuevas medidas de mejora de la gestión y de la atención e información prestada al ciudadano.

- Orden de 21 de mayo de 1996, (BOE de 27 de mayo), del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, sobre Delegación de Competencias, por la que se aprueba la delegación de competencias en el Director General de la TGSS y de éste en otros órganos de la TGSS, parcialmente derogado por Orden de 18 de febrero de 1999.
- Real Decreto 1888/1996, de 2 de agosto, (BOE de 6 de agosto), de estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Afectado por Real Decreto 692/2000, de 12 de mayo.
- Real Decreto 2583/1996, de 13 de diciembre, (BOE de 3 de enero), de estructura orgánica y funciones del Instituto Nacional de la Seguridad Social y de modificación parcial de la TGSS.
- Resolución de 3 de enero de 1997, (BOE de 21 de enero), de la Dirección General de la TGSS, sobre modelos de documentos de cotización para la liquidación e ingreso de cuotas de la Seguridad Social. Modificada por Resolución de 1 de junio de 1998.
- Real Decreto 250/1997, de 21 de febrero, (BOE de 11 de marzo), por el que se modifica el Reglamento sobre Colaboración de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, aprobado por Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre, y el Reglamento General sobre Inscripción de Empresas y Afiliación, Altas, Bajas y Variaciones de datos de trabajadores en la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 84/1996, de 26 de enero.
- Real Decreto 576/1997, de 18 de abril, (BOE de 24 de abril), por el que se modifica el Reglamento sobre Colaboración de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, aprobado por Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre.
- Real Decreto 706/1997, de 16 de mayo, (BOE de 28 de mayo), por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Seguridad Social.
- Resolución de 5 de junio de 1997, (BOE de 20 de junio), de la Dirección General de la TGSS, que modifica la Orden de 3 de enero de 1997, sobre modelos de documentos de cotización para la liquidación e ingreso de cuotas de la Seguridad Social.
- Ley 24/1997, de 15 de julio, (BOE de 16 de julio), de Consolidación y Racionalización del Sistema de la Seguridad Social, desarrollada por Real Decreto 1647/1997, de 31 de octubre.
- Ley 52/1997, de 27 de noviembre, (BOE de 28 de noviembre), de Asistencia Jurídica del Estado e Instituciones Públicas, declarada vigente por Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.
- Resolución de 18 de febrero de 1998, (BOE de 28 de febrero), de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, por la que se regula el modelo y requisitos del Libro de Visitas.
- Ley 1/1998, de 26 de febrero, (BOE de 27 de febrero), de Derechos y Garantías de los Contribuyentes.

- Ley 4/1999, de 13 de enero, (BOE de 14 de enero), de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por el que se incide en algunos aspectos del procedimiento recaudatorio.
- Resolución de 29 de enero de 1999, (BOE de 18 de febrero), de la Dirección General de la TGSS, por la que se establecen nuevos modelos de relaciones nominales de trabajadores y modifica las especificaciones técnicas para la impresión de los boletines de cotización, en el Régimen General y en el Régimen Especial de los Trabajadores del Mar.
- Orden de 9 de diciembre de 1999, (BOE de 21 de diciembre), por la que se fijan para el ejercicio 1999 las bases normalizadas de cotización a la Seguridad Social, por contingencias comunes, en el Régimen Especial para la Minería del Carbón.
- Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, (BOE de 30 de diciembre), por la que se modifican determinados aspectos de la Ley General de la Seguridad Social sobre procedimiento recaudatorio.
- Orden de 28 de enero de 2000, (BOE de 29 de enero), por la que se desarrollan las normas de cotización a la Seguridad Social, Desempleo, Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional, contenidas en la Ley 54/1999, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2000.
- Real Decreto 136/2000, de 4 de febrero, (BOE de 16 de febrero), por el que se desarrolla parcialmente la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes, en lo relativo al reembolso del coste de las garantías prestadas para suspender la ejecución de las deudas tributarias y al régimen de actuaciones de la inspección de los tributos y se adapta a las previsiones de dicha Ley al procedimiento para la realización de devoluciones de ingresos indebidos de naturaleza tributaria.
- Real Decreto 692/2000, de 12 de mayo, (BOE de 13 de mayo), de estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Real Decreto Legislativo 3/2000, de 23 de junio, (BOE de 28 de junio), por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes sobre el Régimen Especial de Seguridad Social del personal al servicio de la Administración de Justicia.
- Real Decreto Legislativo 4/2000, de 23 de junio, (BOE de 28 de junio), por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado.
- Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, (BOE de 8 de agosto), por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social.
- Real Decreto 1506/2000, de 1 de septiembre, (BOE de 5 de septiembre), por el que se modifica parcialmente el Real Decreto 148/1996, de 5 de febrero, por el que se regula el procedimiento especial para el reintegro de las prestaciones de la Seguridad Social indebidamente percibidas.

ANEXO III

BIBLIOGRAFÍA

- AAVV, "La legislación social en la historia de España. De la Revolución Liberal a 1936", Congreso de los Diputados, Madrid, 1987.
- AAVV, "Cuestiones actuales del Derecho del Trabajo: estudios ofrecidos por los catedráticos españoles del Derecho del Trabajo a MANUEL ALONSO OLEA", MTSS, Madrid, 1990.
- AAVV, "Comentarios a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común", Revista Jurídica de Castilla-La Mancha, nº 18, agosto 1993.
- AAVV, "Análisis de diversas cuestiones sobre los Pactos de Toledo", Libro Homenaje al Profesor ALONSO OLEA, MTSS, nº 17, 1998.
- AAVV, ARNALDO ALCUBILLA, E. y FERNANDEZ VALVERDE, R. (Coordinadores), "Jurisdicción Contencioso-Administrativa. (Comentarios a la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa)", Madrid, 1998.
- AAVV, "Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998", Pamplona, 1998.
- AAVV, "Comentarios a la Ley de Derechos y Garantía de los Contribuyentes", Madrid, 1998.
- AAVV, "Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998", Edición Especial del número 100 de REDA, Madrid, 1999.
- AAVV, "Estudios de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social", Libro Homenaje al Profesor SAGARDOY BENGOCHEA, Madrid, 1999.
- AAVV, "El Estatuto de los Trabajadores. Veinte años después", Edición especial del número 100 de la REDT, Madrid, 2000.
- AGUADO I CUDOLÁ, V., "La presunción de certeza en el Derecho Administrativo Sancionador", Madrid, 1994.
- ALARCÓN CARACUEL, M.R. y GONZALEZ ORTEGA, S., "Compendio de Seguridad Social", Madrid, 1991.
- ALBALADEJO GARCÍA, M., "Derecho Civil", I, vol. 2º, Barcelona, 1983.
- ALCANTARA Y COLON, J.M., "Los litigios con la Seguridad Social", La Ley, I, 1995.

- ALMANSA PASTOR, J.M., "La responsabilidad empresarial en materia de cotización a la Seguridad Social y su revisión crítica", *Crónica Tributaria*, nº 22, 1977.
- ALMANSA PASTOR, J.M., "Principios de la reforma de la gestión de la Seguridad Social", en AAVV, "Estudios de Derecho del Trabajo" en memoria del Profesor BAYÓN CHACÓN, Madrid, 1980.
- ALMANSA PASTOR, J.M., "Derecho de la Seguridad Social", Madrid, 1989.
- ALONSO GARCÍA, M., "Curso de Derecho del Trabajo", Barcelona, 1985.
- ALONSO OLEA, M., "Los gravámenes fiscales de las rentas de trabajo", *Cuadernos de Política Social*, Madrid, 1954.
- ALONSO OLEA, M. y SERRANO GUIARDO, E., "La Seguridad Social de los funcionarios públicos", Madrid, 1957.
- ALONSO OLEA, M., "Instituciones de la Seguridad Social", Madrid, 1959.
- ALONSO OLEA, M., "En torno a las cotizaciones de Seguridad Social", *RISS* nº 2, 1960.
- ALONSO OLEA, M., "Sobre los principios cardinales de la Ley de Bases de la Seguridad Social", Madrid, 1964.
- ALONSO OLEA, M., "Bases de la Seguridad Social", *RPS*, nº 61, 1964.
- ALONSO OLEA, M., "Sobre la historia de los procesos de trabajo", *RT*, nº 15, 1966.
- ALONSO OLEA, M., "La materia contenciosa laboral", Sevilla, 1967.
- ALONSO OLEA, M., "Instituciones de la Seguridad Social", Madrid, 1979.
- ALONSO OLEA, M., "Derecho del Trabajo", Madrid, 1980.
- ALONSO OLEA, M., "Las fuentes del derecho", Madrid, 1981.
- ALONSO OLEA, M., "Derecho Procesal del Trabajo", Madrid, 1985.
- ALONSO OLEA, M., "Instituciones de la Seguridad Social", Madrid, 1985.
- ALONSO OLEA, M. y TORTUERO PLAZA, J.L., "Instituciones de la Seguridad Social", Madrid, 1988.
- ALONSO OLEA, M., "El ámbito de la Jurisdicción Social", en ALARCON CARACUEL, M.R. (Coordinador), "La reforma del Procedimiento Laboral", Madrid, 1989.
- ALONSO OLEA, M., "Los límites de la aplicación del Derecho del Trabajo al personal de las Administraciones Públicas", en "Libro Homenaje al Profesor VILLAR PALASÍ", Madrid, 1989.

- ALONSO OLEA, M. y SANCHEZ-URÁN AZAÑA, R.Y., "Impugnación judicial de los actos de la Administración de la Seguridad Social", DA, nº 220, 1989.
- ALONSO OLEA, M., "Jurisprudencia Constitucional sobre Trabajo y Seguridad Social". Tomos I a X, 1981-1992.
- ALONSO OLEA, M., "Revocación de los actos de reconocimiento de prestaciones de Seguridad Social", REDT, nº 51, 1992.
- ALONSO OLEA, M., "Introducción al Derecho del Trabajo", Madrid, 1994.
- ALONSO OLEA, M., "Las prestaciones sanitarias de la Seguridad Social", Madrid, 1994.
- ALONSO OLEA, M. y BARREIRO GONZALEZ, G., "El Estatuto de los Trabajadores. Texto, comentarios y jurisprudencia", Madrid, 1995.
- ALONSO OLEA, M. y MIÑAMBRES PUIG, C., "Derecho Procesal del Trabajo", Madrid, 1997.
- ALONSO OLEA, M. y TORTUERO PLAZA, J.L., "Instituciones de la Seguridad Social", Madrid, 1997.
- ALONSO OLEA, M., "Poder público y autonomía social en la creación del Derecho del Trabajo", RMTAS, nº 3, 1997.
- ALONSO OLEA, M. y MONTOYA MELGAR, A., "Jurisprudencia Constitucional sobre Trabajo y Seguridad Social". Tomos XI a XVI, 1993-1998.
- ALONSO OLEA, M. y CASAS BAAMONDE, M.E., "Derecho del Trabajo", Madrid, 1998.
- ALONSO OLEA, M. y TORTUERO PLAZA, J.L., "Instituciones de la Seguridad Social", Madrid, 1998.
- ALONSO OLEA, M. y CASAS BAAMONDE, M.E., "Derecho del Trabajo", Madrid, 1999.
- ALONSO OLEA, M. y MIÑAMBRES PUIG, C., "Derecho Procesal del Trabajo", Madrid, 1999.
- ALONSO OLEA, M., "Las prestaciones del Sistema Nacional de Salud", Madrid, 1999.
- ALONSO OLEA, M., "Comentarios a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998", Comentario a la Disposición Adicional Quinta, Edición Especial del número 100 de la REDA, Madrid, 1999.
- ALVAREZ CORTÉS, J.C., "Una historia inacabada: la naturaleza jurídica de la cotización y el respeto al principio de legalidad (especial referencia a la potestad reglamentaria y a las leyes de presupuestos)", Temas Laborales, Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social, nº 37, 1995.

- ALVAREZ DE MIRANDA, J.M., "Procesos especiales de la Seguridad Social", INP, Madrid, 1974.
- ALVAREZ DE MIRANDA, J.M., "Especialidades procedimentales del proceso de Seguridad Social", RSS, nº 20, octubre-diciembre, 1983.
- ALVAREZ-LINERA Y URÍA, C., "La autorización judicial para la entrada en domicilios particulares, en ejecución de actos administrativos", La Ley, 1989-1.
- ANDINO AXPE, L.F., "La satisfacción de los créditos de los trabajadores en el seno de la ejecución laboral", AL nº 46, 14-20 diciembre, 1992.
- ANDINO AXPE, L.F., "Ejecución en el Orden Jurisdiccional Social", Granada, 1996.
- ARAGONÉS BELTRÁN, E., "Vía de apremio: eficacia y garantías", Gaceta Fiscal, nº 110.
- ARAGONÉS BELTRÁN, E., "La reforma de la recaudación tributaria y de la Seguridad Social", Barcelona, 1996.
- ARRIETA MARTÍNEZ DE PISON, J., "Las actas de la Inspección de los Tributos", Madrid, 1994.
- BALLARÍN ESPUÑA, M., "Los ingresos tributarios fuera de plazo sin requerimiento previo", Madrid, 1997.
- BANDERA GALLEGÓ, J.C., "El procedimiento de gestión recaudatoria de la Seguridad Social tras la Ley 42/1994", RL, 1995-1.
- BARCELONA LLOP, J., "Ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución forzosa de los actos administrativos", Santander, 1995.
- BAYÓN CHACÓN, G., "Los problemas de personalidad en la Ley de Bases de la Seguridad Social", RPS, nº 61, 1964.
- BAYÓN CHACÓN, G. y PEREZ BOTIJA, E., "Manual de Derecho del Trabajo", dos vol., Madrid, 1978-1979.
- BAYON MARINE, A.M., "La anotación preventiva de embargo en el procedimiento ejecutivo", Master de Derecho Registral, enero-junio, Madrid, 1991.
- BENEYTO CALABUIG, D., "La Inspección de Trabajo: funciones y facultades. Procedimiento de actuación, actas y recursos", Valencia, 1998.
- BENITA FERNÁNDEZ, F., "Infracciones y sanciones en el Orden Social. Guía de normas de actuación y procedimiento", Madrid, 1997.
- BLASCO, B. y ALCAZAR, R.L., "Derecho Procesal Laboral", Zaragoza, 1974.
- BLASCO LAHOZ, J.F., "Las modificaciones en materia de Seguridad Social en 1993", AL, nº 27 y 28, 4-10 julio y 11-17 julio, respectivamente, 1994.
- BLASCO LAHOZ, J.F., LOPEZ GANDÍA, J., y MOMPALER CARRASCO, Mª A., "Curso de Seguridad Social", Valencia, 1996.

- BLASCO LAHOZ, J.F., "Las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales", Valencia, 1998.
- BLASCO PELLICER, A., "Sanciones administrativas en el Orden Social", Madrid, 1998.
- BLASCO SEGURA, B., "El procedimiento ejecutivo en materia de Seguridad Social", RSS, nº 20, 1983.
- BOQUERA OLIVER, J.M., "Ejecutoriedad y ejecución forzosa", Revista de Estudios de la Vida Local, nº 139, enero-febrero, 1965.
- BORRAJO DACRUZ, E., "Estudios Jurídicos de Previsión Social", Madrid, 1962.
- CABANILLAS BERMÚDEZ, J.M., "El Pacto de Toledo", Madrid, 1997.
- CACHON CADENAS, M., "El embargo", Barcelona, 1991.
- CALVO ORTEGA, R., "Consideraciones sobre los presupuestos científicos del Derecho Financiero", HPE, nº 1, 1970.
- CALVO ORTEGA, R., "La responsabilidad tributaria solidaria por actos ilícitos", HPE, nº 5, 1970.
- CALVO ORTEGA, R., "La responsabilidad tributaria subsidiaria", HPE, nº 10, 1971.
- CALVO ORTEGA, R., "Mutualidades de Previsión Social y Fondos de Pensiones", RSS, nº 24, 1984.
- CALVO ORTEGA, R., "Curso de Derecho Financiero. I. Derecho Tributario (Parte General)", Madrid, 1997.
- CALVO ORTEGA, R., "Curso de Derecho Financiero. I. Derecho Tributario (Parte General)", Madrid, 1998.
- CALVO ORTEGA, R. y CHECA GONZALEZ, C., (Coordinadores), "Derechos y Garantías del Contribuyente (Estudio de la nueva Ley)", Valladolid, 1998.
- CAMPS RUIZ, L.M., "El nuevo Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de Seguridad Social y el régimen jurídico de la contrata y subcontrata de obras y servicios", Tribuna Social, nº 71, 1996.
- CANO MATA, A., "Limitaciones al principio de ejecutividad administrativa", REDA, nº 37, abril-junio, 1983.
- CARBAJAL GARCÍA, P., "Los descubiertos de cuotas a la Seguridad Social y la función liquidatoria de la Inspección de Trabajo. (Las reformas introducidas por la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, y normas posteriores)", Temas Laborales. Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social, nº 42, 1997.
- CARRERAS LLANSANA, J., "El embargo de bienes", Barcelona, 1957.

- CASAS BAAMONDE, M.E., "Sistemas de fuentes jurídico-laborales y Comunidades Autónomas", REDT, nº 1, 1980.
- CASAS BAAMONDE, M.E. y PALOMEQUE LOPEZ, M.C., "Legislación autonómica de trabajo y Seguridad Social", Madrid, 1984.
- CASCAJERO SANCHEZ, M.A. y MUÑOZ ALVAREZ, G., "La recaudación de los recursos del Sistema de la Seguridad Social. Normas de aplicación", La Ley, 1994-1.
- CASTILLO CASTILLO, J. y SIERRA BRAVO, R., "Procedimiento Recaudatorio", en "Comentarios a las Leyes Tributarias y Financieras", Madrid, 1983.
- CAYÓN GALIARDO, A., "La recaudación en vía de apremio de los precios públicos", IEF, Madrid, 1991.
- CEA AYALA, A., "El recargo de las prestaciones de Seguridad Social por falta de medidas: criterios jurisprudenciales y administrativos", AL, nº 24, 1994.
- CHIOVENDA, G., "Instituciones de Derecho Procesal Civil", Revista de Derecho Privado, Madrid, 1954.
- COLLADO YURRITA, M.A., "Los intereses de demora de la Ley General Tributaria", REDF, nº 56, octubre-diciembre, 1987.
- COLOM PASTOR, B., "Autorización judicial a la Administración e inviolabilidad del domicilio", REDA, nº 40 y 41, 1984.
- CONDE MARTÍN DE HIJAS, V., "La Jurisdicción Social y la Contencioso-Administrativa: concurrencia y conflictos", RL, 1989-1.
- CORDERO GARCÍA, J.A., "La conformidad con la propuesta de regularización tributaria", Valencia, 2000.
- CORTÉS DOMINGUEZ, V., GIMENO SENDRA, V. y MORENO CATENA, V., "Derecho Procesal Civil", Madrid, 1996.
- COSCULLUELA MONTANER, L., "Manual de Derecho Administrativo", Madrid, 1995.
- CRUZ VILLALON, J., "El control judicial de los actos de la Administración laboral: la extensión de las Jurisdicciones laboral y contencioso-administrativa", RL, nº 18, 23 de septiembre 1990.
- CRUZ VILLALON, J., "Tercerías de dominio y de mejor derecho en el proceso laboral", RL, nº 10, 23 de mayo de 1997.
- CRUZ VILLALON, J., "El reparto de conocimiento jurisdiccional en materia de Seguridad Social", en AAVV, "Problemas de delimitación de competencias entre el orden contencioso-administrativo y el orden social de relaciones laborales en el sector público", Madrid, 1993.
- CUBAS MORALES, A., "El aplazamiento y el fraccionamiento en el pago de las deudas con la Seguridad Social", RTSS nº 16, octubre-diciembre, 1994.

- CUESTA BUSTILLO, J., "Los Seguros Sociales en la España del siglo XX. Hacia los Seguros Sociales Obligatorios. La crisis de la Restauración", Colección Ediciones de la Revista de Trabajo, MTSS, y Edición de la Universidad de Salamanca, Madrid, 1988.
- DE LA CRUZ PACHECO, V., "El nuevo Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de la Seguridad Social. Real Decreto 1637/1995, de 6 de octubre", DL, nº 47, 1995.
- DE LA CRUZ PACHECO, V., "Continúa el desarrollo reglamentario de la Ley General de Seguridad Social", DL, nº 48, 1995.
- DE LA CUEVA VAZQUEZ, J., "Descubiertos de la Seguridad Social, procedimientos para su efectividad", Cuestiones de Enjuiciamiento Laboral, Madrid, 1971.
- DE LA VILLA GIL, L.E. y DESDENTADO BONETE, A., "Manual de Seguridad Social", Pamplona, 1977.
- DE LA VILLA GIL, L.E. y DESDENTADO BONETE, A., "Manual de Seguridad Social", Pamplona, 1979.
- DE LA VILLA GIL, L.E. y DESDENTADO BONETE, A., "Delimitación de competencias Estado-Comunidades Autónomas en la Constitución Española de 1978. (Las relaciones laborales y la Seguridad Social)", en AAVV, "Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social", Madrid, 1980.
- DE LA VILLA, L.E., "Potestades normativas de las Comunidades Autónomas en materia laboral y de la Seguridad Social", DL, nº 1, 1982
- DE LA VILLA GIL, L.E., GARCÍA BECEDAS, G. y GARCÍA PERROTE, I., "Instituciones de Derecho del Trabajo", Madrid, 1983.
- DE LA VILLA GIL, L.E., DESDENTADO BONETE, A. y JUANES, E., "Leyes de la Seguridad Social", Madrid, 1985.
- DE LA VILLA GIL, L.E., (Director), "Dº de la Seguridad Social", Valencia, 1997.
- DE LA VILLA GIL, L.E., "El desarrollo del Estado autonómico y el ordenamiento laboral", Ponencia expuesta en "Jornadas sobre Derecho del Trabajo y Constitución: veinte años después", Madrid, 21-22 de octubre de 1999, UCM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología.
- DE MIGUEL Y ALONSO, "Problemática de la ejecución forzosa en lo civil", Revista de Derecho Procesal, nº IV, 1965.
- DEL PESO Y CALVO, C., "Legislación laboral básica", Madrid, 1974.
- DIAZ DELGADO, J., "La autotutela administrativa, la inviolabilidad del domicilio y la intervención judicial", Poder Judicial, nº 16, 1985.
- DOLZ LAGO, M.J., "La extensión de la competencia de la jurisdicción social a la fiscalización de los actos administrativos laborales", AL, 1987-1.

- DURENDEZ SAEZ, I., "La doctrina de las presunciones y la presunción de certeza de las actas de la Inspección de Trabajo", REDT, nº 45, 1991.
- DURENDEZ SAEZ, I., "Actas de controladores y actas de la Inspección de Trabajo", en REDT, nº 67, 1994.
- ENFADAQUE MARCO, A., "El proceso en materia de Seguridad Social", en AAVV, "Estudios sobre la Ley de Procedimiento Laboral de 1990", Madrid, 1991.
- ESCUDERO RODRIGUEZ, R., "El nuevo marco legal de la potestad sancionadora de la Administración en el orden social", RL, nº 11, 8 de junio de 1988.
- ESCUDERO RODRIGUEZ, R., "Novedades laborales de la Ley de Presupuestos para 1991. Modificaciones de la Ley de Protección por Desempleo y de las deudas con la Seguridad Social", RL, 1991-1.
- ESCUDERO RODRIGUEZ, R., "Novedades del Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social. Octubre 1991", RL, nº 1, 8 de enero de 1992.
- ESCUDERO RODRIGUEZ, R. y MERCADER UGUINA, J.R., "El Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social de 1995. Octubre-noviembre 1995", RL, 1996-1.
- ESCUDERO RODRIGUEZ, R. y MERCADER UGUINA, J.R., "El Reglamento sobre colaboración de las Mutuas de Accidentes de Trabajo. Medidas Laborales y de Seguridad Social en el Real Decreto Ley 12/1995, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera. Diciembre 1995", RL, 1996-1.
- ESPINOSA JOVER, M., "El procedimiento de apremio gubernativo en la jurisdicción laboral", Revista de Derecho Privado, abril 1977.
- FENECH, M., "Derecho procesal tributario", Barcelona, 1949.
- FERNANDEZ, C., "El recargo de apremio", La Ley, 1988-3.
- FERNANDEZ RODRÍGUEZ, T.R., "Derecho Administrativo y Derecho de la Seguridad Social", en AAVV, "Jornadas Técnicas sobre Seguridad Social", MTSS, Madrid, 1984.
- FERNANDEZ RODRÍGUEZ, T.R., "Arbitrariedad y discrecionalidad", Madrid, 1991.
- FERNANDEZ CUEVAS, A., "Pago de las deudas tributarias fuera del plazo de ingreso voluntario y procedimiento de apremio", Carta Tributaria Monografías, nº 116, 1 de junio de 1990.
- FERNANDEZ DOMINGUEZ, J.J., "Responsabilidad de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales", Madrid, 1995.
- FERNANDEZ FERNANDEZ, B. y GIMENEZ CABEZÓN, J.R., "Las contradicciones entre el Texto Refundido de la Ley de Procedimiento Laboral y la Ley de la Inspección y Recaudación de la Seguridad Social", RSS, nº 15, 1982.
- FERNANDEZ LOPEZ, M.A., "La tercería de dominio", Madrid, 1980.

- FERNANDEZ LOPEZ, M.A., "El proceso de ejecución", Barcelona, 1982.
- FERNANDEZ LOPEZ, M.A., RIFA SOLER, J.M. y VALLS GOMBAU, J.F., "Derecho Procesal práctico, vol. V, Madrid, 1992.
- FERNÁNDEZ PASTRANA, J.M., "Una sorprendente ampliación de los privilegios de la Administración invocando el principio de igualdad", REDA, nº 69, enero-marzo, 1991.
- FERNÁNDEZ PAVÉS, M.J., "Las cotizaciones a la Seguridad Social. Análisis jurídico tributario", Madrid, 1996.
- FERNÁNDEZ SECO, C., "Bibliografía española de Seguridad Social publicada en los años 1990 y 1991 (con un apéndice de 1989)", RTSS, nº 11, julio-septiembre, 1993.
- FERREIRO LAPATZA, J.J., "Las funciones liquidadoras de la Inspección de los Tributos", REDF, nº 11, julio-septiembre, 1976.
- GALA VALLEJO, C, "El Sistema de la Seguridad Social en España", MTSS, Madrid, 1990.
- GALÁN RUIZ, J., "La exigencia automática del recargo de apremio tras la reforma de la LGT de 1995. Evolución normativa y jurisprudencial", Jurisprudencia Tributaria, nº 67, 1995.
- GAMEZ OREA, M., "Actas de advertencia, requerimientos y ordenes de Inspección de Trabajo", AL, 1993-3.
- GAMEZ OREA, M., "Sanciones del Orden Social y Actas de Liquidación de Cuotas de Seguridad Social: notas sobre el nuevo Reglamento de Procedimiento", Temas Laborales, Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social, nº 42, 1997.
- GAMEZ OREA, M., "El procedimiento sancionador", en VAZQUEZ MATEO, I., (Coordinador), "La Inspección de Trabajo y Seguridad Social", Pamplona, 1999.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., "La formación histórica del principio de autotutela de la Administración", Moneda y Crédito, nº 128/1974.
- GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNANDEZ RODRÍGUEZ, T.R., "Curso de Derecho Administrativo", Tomo I, Madrid, 1986.
- GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNANDEZ RODRÍGUEZ, T.R., "Curso de Derecho Administrativo", Tomos I y II, Madrid, 1995.
- GARCIA DE ENTERRIA, E. y ESCALANTE, J.A., "Código de la Función Pública (Régimen General)", Madrid, 1996.
- GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNANDEZ RODRÍGUEZ, T.R., "Curso de Derecho Administrativo", Tomos I y II, Madrid, 1998.
- GARCÍA DE MARINA, M., "Tercería de dominio y mejor derecho", Barcelona, 1990.

- GARCÍA FERNÁNDEZ, M., "El procedimiento sancionador por infracción de las leyes sociales", RL, nº 6, 1986.
- GARCÍA GOMEZ, A.J., "La falta de ingreso en plazo de las deudas tributarias. Los instrumentos de respuesta en manos de la Administración al hilo de la Ley 25/1995, de modificación parcial de la LGT, con especial referencia a los regímenes de recargos", REDF, nº 91, julio-septiembre, 1996.
- GARCÍA LUIS, T., "El procedimiento de apremio", en AAVV "La reforma de la Ley General Tributaria", Valladolid, 1996.
- GARCÍA MACHO, R., "La inviolabilidad del domicilio", REDA, nº 32, enero-marzo, 1982.
- GARCÍA MORENO, V.A., "Algunas consideraciones en torno a las consecuencias derivadas de la reforma del procedimiento de recaudación en vía de apremio", REDF, nº 92, octubre-diciembre, 1996.
- GARCÍA MURCIA, J., "Procedimiento de Apremio y planteamiento de tercerías en la recaudación de cuotas de la Seguridad Social", RL, 1988-1.
- GARCIA NINET, J.I., "En torno al procedimiento de recaudación ejecutiva de los recursos del Sistema de la Seguridad Social. Principales novedades que ofrece el RD 1517/1991, de 11 de octubre, tendentes a controlar y restringir la acción de los subasteros profesionales", Tribuna Social, nº 16, 1992.
- GARCÍA RUBIO, M.A., "La Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Doctrina y Jurisprudencia", Valencia, 1999.
- GARCÍA RUBIO, M.A., "La presunción de certeza de las Actas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social", Colección Laboral, Madrid, 1999.
- GARCÍA TREVIJANO FOS, J.A., "Los actos administrativos", Madrid, 1986.
- GARRIDO FALLA, F., "La administrativización de la gestión de la Seguridad Social (Con una alusión al <<Estado de bienestar>>)", RAP, nº 140, mayo-agosto, 1996.
- GOMEZ JIMENEZ, I.L., "Los nuevos derechos y garantías de los contribuyentes en la Ley 1/1998, de 26 de febrero", Crónica Tributaria, nº 86, Madrid, 1998.
- GÓMEZ-POMAR RODRÍGUEZ, J., "La gestión recaudatoria de la Seguridad Social", RMTAS, Número Extraordinario, nº E, 1998.
- GONZÁLEZ BIEDMA, E., "La Inspección de Trabajo y el control de la aplicación de la norma laboral", Pamplona, 1999.
- GONZÁLEZ CUELLAR SERRANO, N., en AAVV, "Derecho Procesal Administrativo", Valencia, 1993.
- GONZÁLEZ MÉNDEZ, A., "La conformidad al acta inspectora como criterio de graduación de las sanciones tributarias", REDF, nº 57, 1988.
- GONZALEZ ORTEGA, S., "La extensión de la Jurisdicción Social en materia de Seguridad Social y otras afines", R.L., 1990-2.

- GONZALEZ PEREZ, J., "La suspensión de ejecución del acto objeto de recurso contencioso-administrativo", REDA, nº 5, abril-junio, 1975.
- GONZALEZ PEREZ, J., "Nuevos sistemas de control de la Administración Pública", REDA, nº 22, julio-septiembre, 1979.
- GONZALEZ PEREZ, J. y TOLEDO JAUDENES, J., "Comentarios al Reglamento de Procedimiento Económico-Administrativo", Madrid, 1983.
- GONZALEZ PEREZ, J., "Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo", Madrid, 1988.
- GONZALEZ PEREZ, J., "La suspensión de la suspensión del acto administrativo", REDA, nº 61, enero-marzo, 1989.
- GONZALEZ PEREZ, J., "Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)", Madrid, 1999.
- GONZALEZ PEREZ, J., "Justicia Administrativa. Legislación y Jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional", Madrid, 1999.
- GONZALEZ PEREZ, J. y GONZALEZ NAVARRO, F., "Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)", Madrid, 1999.
- GONZALEZ PEREZ, J., GONZALEZ NAVARRO, F. y GONZÁLEZ RIVAS, J.J., "Comentarios a la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992", Madrid, 1999.
- GONZALEZ RABANAL, M.C., "La reforma financiera de la Seguridad Social", Madrid, 1988.
- GONZALO GONZALEZ, B., "Examen general de la financiación de la Seguridad Social en las Comunidades Europeas: Modelos de financiación, problemas y alternativas", RSS, nº 36, 1987.
- GONZALO GONZALEZ, B., FERRERAS ALONSO, F., ALFONSO, J.L. y TEJERINA ALONSO, J.I., "Código de legislación de Seguridad Social", Madrid, 1989.
- GUASP, J., "Concepto y método de Derecho Procesal", Madrid, 1997.
- GUTIERREZ LOPEZ, E., "La gestión recaudatoria de la Seguridad Social en 1989", RSS, nº 43-44, 1989.
- HARGUINDEY SALMONTE, A., "Aspectos jurisdiccionales de la Ley de Bases de la Seguridad Social", Revista Política Social, nº 61, 1964.
- HERNAINZ MARQUEZ, M., "La indemnización por accidentes de trabajo y el recargo por mora", Revista Derecho Privado, 1956.
- HERNANDEZ RUIZ, L.J. y ARREDONDO ROMERO, M., "Teoría y práctica de la Ley de Procedimiento Laboral", Madrid, 1983.

- HERRERO ALARCÓN, F., "La cotización a la Seguridad Social", en DE LA VILLA GIL, L.E., "Derecho de la Seguridad Social", Valencia, 1997.
- HINOJOSA TORRALVO, J.J., "Los aspectos temporales del pago de la deuda tributaria en la Ley 25/1995", Impuestos, nº 18, 1995.
- JIMÉNEZ ASENJO, L.S. y MORENO MORENO, J.A., "Comentarios al Procedimiento Laboral Español", Barcelona, 1983.
- JIMÉNEZ RODRÍGUEZ, J.A., "El procedimiento de apremio por descubiertos a la Seguridad Social", Madrid, 1973.
- LAFUENTE BENACHES, M., "La ejecución forzosa de los actos administrativos por la Administración Pública", Madrid, 1991.
- LAÍN DOMÍNGUEZ, A., "La Inspección de Trabajo y Seguridad Social: actuaciones en materia de Seguridad Social", en VAZQUEZ GONZÁLEZ, I., (Coordinador), en AAVV, "La Inspección de Trabajo y Seguridad Social", Pamplona, 1999.
- LAMELA FERNÁNDEZ, M., "Aproximación a la reforma de la Ley General Tributaria", Crónica Tributaria, nº 75, 1995.
- LEONES SALIDO, J.M., "La revisión judicial de los actos de la Seguridad Social. Comentarios, Jurisprudencia y Formularios", Granada, 1995.
- LEONES SALIDO, J.M., "La suspensión cautelar de un acto de la Seguridad Social a instancias de la Administración", AL, 1998-2.
- LLUIS Y NAVAS, J., "Las actas de la Inspección de Trabajo", Barcelona, 1961.
- LLUIS Y NAVAS, J., "Los principios comunes del sistema sancionador administrativo y las reglas específicas del sistema laboral", AL, 1994-3.
- LLUIS Y NAVAS, J., "Procedimientos administrativos de Infracción y Liquidación de Trabajo y Seguridad Social", Barcelona, 1997.
- LOPEZ CUMBRE, L., "La prejubilación", Madrid, 1998.
- LOPEZ DIAZ, A., "La recaudación de deudas tributarias en vía apremio", Madrid, 1992.
- LOPEZ LOPEZ, J., "El artículo 149.1.17 CE como título de legitimación competencial para las CCAA en materia de renta mínima", REDT, nº 48, julio-agosto, 1991.
- LOPEZ LOPEZ, J., "Marcos autonómicos de relaciones laborales y de protección social", Madrid, 1993.
- LOPEZ LOPEZ, J., (Coordinadora), "Seguridad Social y protección social", Temas de Actualidad, Madrid, 1996.
- LOPEZ LOPEZ, J., "Seguridad Social Comunitaria y Jurisprudencia Española", Madrid, 1996.

- LOPEZ PARADA, R.A., SUQUIA ARETA, J. y VELAZQUEZ FERNANDEZ, M., "Cómo es y cómo actúa la Inspección de Trabajo", Bilbao, 1991.
- LOPEZ PARADA, R.A., "La competencia de las Comunidades Autónomas para la imposición de sanciones por falta de inscripción de empresas y por falta de afiliación, alta y baja de trabajadores en la Seguridad Social", Información Laboral, nº 33, 1995.
- LOPEZ RAMON, F., "Dos informes sobre las tareas de los Controladores laborales", AL, 1997-1.
- LORENZO DE MEMBIELA, J.B., "Ejecución de sentencias en materia de Seguridad Social", Pamplona, 1999.
- LOZANO SERRANO, C., "Apertura del procedimiento de apremio y exigencia del recargo", Impuestos, nº 19, 1992.
- LUJAN ALCARAZ, J., "La reforma del Reglamento General de Recaudación por el Real Decreto 2032/1998, de 25 de septiembre", Pamplona, 1998.
- MADRID YAGÜE, P., "Impugnación de los actos de gestión recaudatoria de la Seguridad Social. Legitimación de la TGSS. Devolución de cuotas indebidamente ingresadas", REDT, nº 84, 1997.
- MADRID YAGÜE, P., "La problemática en torno al delito contra la Seguridad Social y la Jurisprudencia del Tribunal Supremo", REDT, nº 91, septiembre-octubre, 1998.
- MAGALLÓN ORTÍN, M., "Intercambio electrónico de datos en materia de afiliación y recaudación de Seguridad Social (Proyecto R.E.D.)", RTSS, nº 18, abril-junio, 1995.
- MAGALLÓN ORTÍN, M., "Modificaciones en materia de recaudación en el Sistema de Seguridad Social (Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social)", Tribuna Social, nº 53, 1995.
- MANRIQUE LÓPEZ, F., "Manual de Derecho de la Seguridad Social", Bilbao, 1984,
- MANRIQUE LÓPEZ, F., "Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Seguridad Social", MTSS, 1985.
- MARQUEZ PRIETO, A., "La materia contenciosa de la Seguridad Social", Valencia, 1997.
- MARTÍ GARCÍA, A., "Los Controladores Laborales y el valor de las Actas de la Inspección de Trabajo: la Jurisprudencia y la nueva Ley 42/1997, de 15 de noviembre", RMTAS, nº 9, 1998.
- MARTINEZ AZUAR, J.A., "La naturaleza tributaria de las cotizaciones sociales", REDF, nº 96, octubre-diciembre, 1997.
- MARTINEZ AZUAR, J.A., "Los procedimientos de gestión. Régimen fiscal de las cotizaciones a la Seguridad Social", Madrid, 1997.

- MARTÍNEZ GIRÓN, J., "El plazo para el ejercicio de la acción ejecutiva en lo laboral", RL, 1988-2.
- MARTÍNEZ GIRÓN, J., "Una introducción histórica al estudio de las fuentes del Derecho español de la Seguridad Social", Santiago de Compostela, 1990.
- MARTINEZ GIRÓN, J., "Régimen de prestaciones. Automaticidad en el pago, incompatibilidades y reintegro de prestaciones", Cuadernos de Derecho Judicial, vol. X, 1996.
- MARTINEZ LAFUENTE, A., "Reclamación previa a una tercería de dominio frente a la Hacienda Pública", HPE, nº 54, 1978.
- MARTINEZ LAFUENTE, A., "Derecho Tributario. Estudios sobre la Jurisprudencia Tributaria", Madrid, 1985.
- MARTINEZ LUCAS, J.A., "Modificaciones en el procedimiento recaudatorio de la Seguridad Social producidas por la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social", RL, 1995-2.
- MARTINEZ LUCAS, J.A., "Manual de cotización a la Seguridad Social (Régimen General)", Madrid, 1995.
- MARTINEZ LUCAS, J.A., "El nuevo régimen jurídico de aplazamientos y fraccionamientos de pago de las deudas con la Seguridad Social, RL, 1996-1.
- MARTINEZ LUCAS, J.A., "La revisión de oficio de los actos de gestión recaudatoria en el ámbito de la Seguridad Social, A.A., nº 47, 16-22 de diciembre de 1996.
- MARTINEZ LUCAS, J.A., "El nuevo procedimiento administrativo sancionador en el Orden Social y liquidación de cuotas de la Seguridad Social", La Ley, 24 de junio de 1998.
- MARTINEZ LUCAS, J.A., "Infracciones y sanciones en materia de Seguridad Social y Empleo", Madrid, 1999.
- MARTÍNEZ MODUBAR, L. y VELAZQUEZ FERNANDEZ, M.P., "Cómo es y cómo actúa la Inspección de Trabajo", Bilbao, 1999.
- MARTÍN CONTRERAS, L., "Realización de los bienes en la Jurisdicción laboral: la subasta", Madrid, 1998.
- MARTÍN PUEBLA, E., "Claves para la gestión descentralizada de la Seguridad Social. A propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional 124/1989, de 7 de julio", AL, 1990-2.
- MARTÍN QUERALT, J., "La suspensión de los procedimientos recaudatorios", REDF, nº 7, 1975;
- MARTÍN QUERALT, J., "La suspensión de los procedimientos recaudatorios (procedimiento de apremio)", REDF, nº 13, 1977.

- MARTÍN QUERALT, J., "La suspensión de los procedimientos recaudatorios (La interposición de tercerías en el procedimiento de apremio)", REDF, nº 21, 1979.
- MARTÍN QUERALT, J., LOZANO SERRANO, C., CASADO OLLERO, G. y TEJERIZO LÓPEZ, J.M., "Curso de Derecho Financiero y Tributario", Madrid, 1997.
- MARTÍN QUERALT, J., "Artículo 31", en AAVV, "Estatuto del Contribuyente", Madrid, 1998.
- MARTÍN REBOLLO, L., "Disposiciones administrativas y actos administrativos", en LEGUINA VILLA y SÁNCHEZ MORÓN, (Directores), en AAVV, "La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común", Madrid, 1993.
- MARTÍN TIMON, M., "Embargos y tercerías de la Hacienda Pública", IEF, Madrid, 1978.
- MENENDEZ HERNANDEZ, J., "El recargo de apremio", La Ley, 1993-4.
- MERCADER UGUINA, J.R. y PIÑEYROA DE LA FUENTE, A.J., "Reglamento General sobre cotización y liquidación de otros derechos de la Seguridad Social y otras disposiciones en materia laboral y de Seguridad Social. Enero 1996", RL, 1996-1.
- MERCADER UGUINA, J.R. y SANCHEZ GRANDE, A., "El nuevo procedimiento para la imposición de sanciones por infracciones en el orden social y para la extensión de actas de liquidación de cuotas de la Seguridad Social", RL, 1996-2.
- MERCADER UGUINA, J.R., "Delimitación de competencias entre el orden social y el contencioso-administrativo", Valencia, 1996.
- MERCADER UGUINA, J.R., "Modificaciones, adaptaciones y ajustes en el Reglamento General de Recaudación de los recursos del Sistema de la Seguridad Social: el Real Decreto 1426/1997, de 15 de septiembre", RL, 1997-2.
- MERCADER UGUINA, J.R., "Nuevas adaptaciones del Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema: Real Decreto 2032/1998, de 25 de septiembre", RL, 1998-2.
- MERCADER UGUINA, J.R., "Racionalidad del Derecho, técnica legislativa y leyes de acompañamiento. (Modificaciones en materia de procedimientos y acción protectora de la Seguridad Social en la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social)", RL, 1998-1.
- MERCADER UGUINA, J.R. y SANCHEZ GRANDE, A., "La Ley Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. (Consideraciones entorno a la Ley 42/1997, de 14 de noviembre)", RL, 1998-1.
- MIJARES GARCÍA-PELAYO, M.F., "El Patrimonio Unico de la Seguridad Social", REDT, nº 66, Julio-Agosto, 1994.

- MIJARES GARCÍA-PELAYO, M.F., "La competencia para la revisión judicial de los actos de recaudación de la Seguridad Social en la nueva Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa", La Ley, 14 de junio de 1999.
- MINGUEZ BENAVENTE, J.R., "La preferencia de los créditos de la Seguridad Social", RTSS, nº 22, 1996.
- MINISTERIO DE TRABAJO, "Libro Blanco de la Seguridad Social", Madrid, 1977.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, "La financiación de la protección social. La reforma financiera del Sistema de la Seguridad Social en 1989", Madrid, 1991.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES, "Guía laboral y de Asuntos Sociales", 1999.
- MOLINA NAVARRETE, C., "La inquietante <<inseguridad jurídica>> de las <<Leyes>> de Seguridad Social" I y II, La Ley, 11 y 14 de septiembre de 1998.
- MOMPALER CARRASCO, M.A., "Recaudación de cuotas. Algunos aspectos de dicha recaudación de la Seguridad Social", Tribuna Social, nº 20, 1992.
- MONEREO PEREZ, J.L., "El recargo de prestaciones por incumplimiento de medidas de seguridad e higiene en el trabajo", 1992 .
- MONTERO AROCA, J., "El proceso laboral", II, Barcelona, 1981.
- MONTERO AROCA, J., "Los Tribunales de Trabajo entre el pasado y el porvenir", RSS, nº 20, octubre-diciembre, 1983.
- MONTERO AROCA, J., y otros, "Derecho Jurisdiccional", Barcelona, 1989.
- MONTERO AROCA, J., "La ejecución dineraria en el proceso laboral. Doctrina, jurisprudencia y formularios", Valencia, 1999.
- MONTOYA MELGAR, A., "El procedimiento de imposición de sanciones por infracción de la legislación laboral", DA, nº 129, 1969.
- MONTOYA MELGAR, A., "Jurisdicción y Administración de Trabajo. Extensión y límites de sus competencias", Madrid, 1970.
- MONTOYA MELGAR, A., "La Seguridad Social española: notas para una aproximación histórica", RT, nº 54-55, 1976.
- MONTOYA MELGAR, A., GALIANA MORENO, J.M., GARCÍA ABELLAN, J. y SEMPERE NAVARRO, A.V., "Las sentencias laborales del Tribunal Constitucional", Madrid, 1984.
- MONTOYA MELGAR, A., "La Inspección de Trabajo y los conflictos laborales", RL, nº 8, 1986.
- MONTOYA MELGAR, A., "Derecho del Trabajo", Madrid, 1992.

- MONTOYA MELGAR, A, GALIANA MORENO, J.M. y SEMPERE NAVARRO, A.V., "Instituciones de Derecho Social Europeo", Madrid, 1994.
- MONTOYA MELGAR, A., "Curso de Procedimiento Laboral", Madrid, 1995.
- MONTOYA MELGAR, A., "Sobre los orígenes del seguro social en España", REDT nº 80, noviembre-diciembre, 1996.
- MONTOYA MELGAR, A., "Derecho del Trabajo", Madrid, 1998.
- MONTOYA MELGAR, A., GALIANA MORENO, J.M., SEMPERE NAVARRO, A.V., RIOS SALMERON, B., "Curso de Procedimiento Laboral", Madrid, 1998.
- MONTOYA MELGAR, A., , (Coordinador), en AAVV, "Curso de Seguridad Social", Madrid, 1998.
- MORÓN PRIETO, R., "La acción recaudatoria (II)". La recaudación ejecutiva y los procedimientos de impugnación y revisión de los actos de gestión recaudatoria", en DE LA VILLA GIL, L.E., "Derecho de la Seguridad Social", Valencia, 1997.
- NIETO, A, "Actos administrativos cuya ejecución precisa una entrada domiciliaria", RAP, nº 112, 1987.
- NO VAZQUEZ, M.F. y COTAN TOSCANO, N., "El aval presentado ante el Tribunal Económico-Administrativo: Incidencias en la gestión recaudatoria de la Seguridad Social", La Ley, 1995-1.
- OIT, "La inspección de trabajo. Manual de educación obrera", Ginebra, 1986.
- OIT, "La Seguridad Social en la perspectiva del año 2000", Ginebra, 1984.
- ORDEIG FOS, J.M., "Reintegro de prestaciones indebidas. Orden jurisdiccional competente: el artículo 144 de la Ley de Procedimiento Laboral y el principio de respeto a los propios actos", AL, nº 22 y 23, 30 mayo-5 junio y 6-12 junio, respectivamente, 1994.
- ORDEIG FOS, J.M., "El Sistema español de Seguridad Social", Madrid, 1990.
- ORDEIG FOS, J.M., "Seguridad Social: Revisión de los actos declarativos de derecho y reintegro de prestaciones. Especialidades en desempleo (I y II)", AL, 1994-2.
- PALAO TABOADA, C., "Naturaleza y efectos jurídicos de la conformidad del contribuyente con las actas de la Inspección", HPE, nº 21, 1973.
- PALAO TABOADA, C., "Lo <<blando>> y lo <<duro>> del Proyecto de Ley de Derechos y Garantías del Contribuyente", Estudios Financieros, nº 171.
- PALOMAR OLMEDA, A., "El nuevo régimen patrimonial de los bienes de la Seguridad Social", REDT, nº 23, julio-septiembre, 1985.
- PALOMAR OLMEDA, A.y LOSADA GONZALEZ, H., "La Jurisdicción competente para conocer de la impugnación de los actos en materia de recaudación de la

Seguridad Social. Análisis de una controversia”, RSS nº 32, octubre-diciembre, 1986.

- PALOMAR OLMEDA, A., “El procedimiento administrativo en el ámbito de la Administración de la Seguridad Social”, REDT, nº 37, enero-marzo, 1989.
- PALOMAR OLMEDA, A. y ZATARAÍN DEL VALLE, R., “La distribución de competencias en materia de Seguridad Social y la sentencia del Tribunal Constitucional de 7 de julio de 1989”, RT, nº 99, 1990.
- PALOMAR OLMEDA, A., “Derecho de la Función Pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos”, Madrid, 1990.
- PALOMAR OLMEDA, A., “Las normas de Seguridad Social y las normas jurídico-administrativas”, RAP, nº 126, septiembre-diciembre, 1991.
- PALOMAR OLMEDA, A. y LOSADA GONZALEZ, H., “La defensa en juicio de la Administración de la Seguridad Social”, RTSS, nº 2, abril-junio, 1991.
- PALOMAR OLMEDA, A., “El principio de legalidad en la actuación tributaria de la Administración de la Seguridad Social en la gestión de los ingresos públicos”, Impuestos, nº 4, 1992.
- PALOMEQUE LÓPEZ, M.C., “Los derechos a la Seguridad Social y a la salud en la Constitución”, en AAVV, “El Derecho del Trabajo y la Seguridad Social en la Constitución”, Madrid, 1980.
- PALOMEQUE LÓPEZ, M.C., GOÑI, J.L., SASTRE, R., “Prácticas de Seguridad Social”, Madrid, 1988.
- PALOMEQUE LÓPEZ, M.C., “Ejecución de sentencias laborales y conflicto negativo de competencia entre el Estado y Comunidad Autónoma del País Vasco”, REDT, nº 47, mayo-junio, 1991.
- PALOMEQUE LÓPEZ, M.C. y ALVAREZ DE LA ROSA, M., “Derecho del Trabajo”, Madrid, 1995.
- PALOMEQUE LÓPEZ, M.C., “Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia laboral y de Seguridad Social”, RL, 1996-1.
- PÁRAMO MONTERO, P., “Prueba e instrucción de las actas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social”, La Ley, lunes 20 de julio de 1998.
- PASO BENGUA, J.M. y JIMÉNEZ JIMÉNEZ, C., “Derechos y Garantías del Contribuyente. Comentarios a la Ley 1/1998”, Bilbao, 1998.
- PECES Y MORATE, “La ejecución administrativa y la inviolabilidad del domicilio”, Poder Judicial, nº 13, 1984.
- PEDRAJAS MORENO, A., “El embargo sobre retribuciones”, Valencia, 1998.
- PENDÁS DÍAZ, B., “Los procedimientos gubernativos de apremio en la Magistratura de Trabajo”, Barcelona, 1959.

- PENDAS DIAZ, B., "El régimen jurídico del personal al servicio de las entidades gestoras, servicios, intervención general e instituciones sanitarias de la Seguridad Social", en AAVV, "Lecciones de Derecho del Trabajo", Libro Homenaje a los Profesores BAYON CHACON y DEL PESO Y CALVO, Madrid, 1980.
- PENDÁS DÍAZ, B., "Organización administrativa de la Gestión de la Seguridad Social española", Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, 1983.
- PENDÁS DÍAZ, B., "El proceso de ejecución laboral y la ejecución de sentencias en materia de Seguridad Social", RSS, nº 20, octubre-diciembre, 1983.
- PENDÁS DÍAZ, B., "Las actas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social", en DL, nº 33, I, 1991.
- PEÑA ALONSO, J.L. y CORCUERA TORRES, A., "El artículos 127 de la Ley General Tributaria", en AAVV, "La reforma de la Ley General Tributaria. (Análisis de la Ley 25/1995, de 20 de julio)", Barcelona, 1995.
- PEREZ ALONSO, M.A., "Modificaciones en el procedimiento recaudatorio de la Seguridad Social, Tribuna Social, nº 7, 1991.
- PEREZ DE VEGA, L.M., "La iniciación del procedimiento de apremio de las deudas tributarias", Valladolid, 1998.
- PEREZ MANZANO, M. y MERCADER UGUINA, J.R., "El delito de defraudación a la Seguridad Social", RL, 1996-1.
- PEREZ-OLLEROS SANCHEZ-BORDONA, F.J., "Comentario urgente a las nuevas normas sobre pago de deudas con la Seguridad Social establecidas en la Ley de Presupuestos Generales para 1991", Ministerio de Justicia e Interior, nº 45, 1991.
- PEREZ-ESPINOSA SÁNCHEZ, F., "Las infracciones laborales y la Inspección de Trabajo", Madrid, 1977.
- PEREZ ROYO, F. y AGUALLO AVILÉS, A., "Comentario al artículo 127 de la Ley General Tributaria", en "Comentarios a la Reforma de la Ley General Tributaria", Pamplona, 1986.
- PIÑEYROA DE LA FUENTE, A.J., "Novedades en cuanto a la cotización y recaudación dentro del Sistema de Seguridad Social a partir de 1997", RL, 1997-2.
- PIÑEYROA DE LA FUENTE, A.J., "Las concreciones reglamentarias en cuanto a la cotización operadas por Real Decreto 1426/1997, de 15 de septiembre", RL, 1997-2.
- PIÑEYROA DE LA FUENTE, A.J., "Los <<retoques>> en la parte general del Derecho de la Seguridad Social que introduce la Ley de Acompañamiento de 1998. Especial referencia a los adminsitradores sociales y al reintegro de prestaciones indebidamente percibidas", RL, 1998-2.
- PLANAS GOMEZ, M., "Recaudación de cuotas en la Seguridad Social", Valencia, 1993.

- PLANAS GOMEZ, M. y BENET TENA, M., "La recaudación en vía ejecutiva (embargo de un bien mueble)", TS, nº 28, 1993.
- PRIETO-CASTRO FERRANDIZ, L., "Tratado de Derecho Procesal Civil", vol. II, Pamplona, 1982.
- PUEBLA PINILLA, A., "La acción recaudatoria (I). Gestión recaudatoria y recaudación en período voluntario", en DE LA VILLA GIL, L.E., "Derecho de la Seguridad Social", Valencia, 1997.
- PUIGBÓ OROMÍ, J., "El proceso contencioso-administrativo en materia de Seguridad Social y laboral. Doctrina jurisprudencial", Madrid, 1992.
- PUJALTE CLARIANA, E., "El procedimiento de ejecución forzosa de la obligación tributaria en el nuevo RGR. (<<Procedimiento de apremio>>)", Gaceta Fiscal, nº 89.
- PURCALLA BONILLA, M.A., "Notas sobre la naturaleza jurídica del recargo de prestaciones por incumplimiento de medidas de seguridad e higiene en el trabajo", RTSS, nº 18, abril-junio, 1995.
- QUINTERO OLIVARES, G., "La autotutela, los límites al poder sancionador de la Administración Pública y los principios inspiradores del Derecho Penal", RAP, nº 126, septiembre-diciembre, 1991.
- RICO GÓMEZ, J.I., "El expediente administrativo y el proceso administrativo: un análisis de jurisprudencia", REDA, nº 71, julio-septiembre, 1991.
- RIFÁ SOLER, J.M., "La anotación preventiva de embargo", Madrid, 1983.
- RIOS SALMERÓN, B., "Los privilegios del crédito salarial", Murcia, 1983.
- RIOS SALMERÓN, B., "De la ejecución de sentencias", en BORRAJO DACRUZ, E., (Coordinador), "La nueva Ley de Procedimiento Laboral", Madrid, 1990.
- RIOS SALMERÓN, B., "La constitución de capitales coste de pensión: cuestiones de competencia judicial y de procedimiento adecuado", en AAVV, "Derecho de la Seguridad Social", Madrid, 1993.
- RIOS SALMERÓN, B., "Ejecución de sentencias firmes y recurso de suplicación", AL, 1993-3.
- RIOS SALMERÓN, B., "La reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Incidencia en el proceso de ejecución laboral", Ponencia efectuada en las Jornadas sobre puntos críticos de la ejecución laboral, Universidad Carlos III de Madrid, 4 y 5 de febrero de 1999.
- RIOS SALMERÓN, B., "El proyecto de Ley de Enjuiciamiento Civil y la ejecución social", RL, nº 15 y 16, 8 y 23 de agosto de 1999.
- RODRÍGUEZ MOLERO, A., "Procedimiento ejecutivo laboral", Madrid, 1957.
- RODRÍGUEZ MOLERO, A., "El proceso de ejecución de las Resoluciones Técnicas Calificadoras", Temas Procesales laborales, Madrid, 1973.

- RODRÍGUEZ SANTOS, B., "Comentarios a la Ley de la Seguridad Social", Valladolid, 1976.
- ROMERO DE BUSTILLO, S., "Facultades revisoras de pensiones y/o de sus respectivas cuantías por parte de las entidades gestoras. La devolución de lo indebidamente percibido", REDT, nº 66, julio-agosto, 1994.
- RUIZ-LARREA ARANDA, P., "La revisión jurisdiccional de los actos de recaudación dictados por la Tesorería General de la Seguridad Social. Orden Jurisdiccional competente para el control de su legalidad", La Ley, 1994-3.
- RUIZ-LARREA ARANDA, P., "Las funciones atribuidas a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social en materia de gestión y control de la prestación económica de incapacidad temporal derivada de contingencias comunes", RMTAS, nº 4, 1997.
- RUIZ GARCÍA, R., "La liquidación en el Ordenamiento Tributario", Madrid, 1987.
- RUIZ OJEDA, A., "La ejecución de condenas pecuniarias y el embargo de dinero y bienes de la Administración tras la nueva Ley de lo Contencioso y la Sentencia 166/1998 del Tribunal Constitucional", REDA, nº 103, julio-septiembre, 1999.
- SAGARDOY BENGOCHEA, J.A., "Sobre el concepto de autonomía de la Seguridad Social", RISS, nº 6, 1970.
- SAGARDOY BENGOCHEA, J.A., "Intrahistoria de un Proyecto de Ley. El Estatuto de los Trabajadores", RL, 1990-1.
- SAGARDOY BENGOCHEA, J.A., "Algunas notas sobre la crisis del régimen público de Seguridad Social", REDT, nº 87, 1998.
- SAGARDOY BENGOCHEA, J.A. y DEL REY GUANTER, S., (Directores), "Prontuario de Seguridad Social", Madrid, 1999.
- SAINZ MORENO, F., "Sobre la ejecución <<en línea directa de continuación del acto>> y otros preceptos de la coacción administrativa", REDA, nº 13, abril-junio, 1977.
- SAINZ MORENO, F., "Suspensión del acto administrativo y caución suficiente", REDA, nº 15, octubre-diciembre, 1977.
- SALA FRANCO, T., "La Inspección de Trabajo en la España actual: situación y perspectivas", ponencia presentada en III Jornadas Técnicas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1994. Información y Documentación para la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, MTSS, nº 2, 1994.
- SALINAS MOLINA, F., "El embargo de bienes", en Jornadas sobre puntos críticos de la ejecución laboral, Universidad Carlos III de Madrid, 4 y 5 de febrero de 1999.
- SALINAS MOLINA, F., "Ejecución dineraria: el embargo", RL, nº 15 y 16, 8 y 23 de agosto de 1999.

- SANCHEZ MORÓN, M., "El derecho a la tutela judicial efectiva como límite a la ejecutividad de los actos administrativos", REDA, nº 35, octubre-diciembre, 1982.
- SANCHEZ ONDAL, J.J., "El recargo de apremio por deudas tributarias", Madrid, 1994.
- SANCHEZ PEGO, F.J., "Delimitación de los ámbitos jurisdiccionales Contencioso-Administrativo y Social", AL, 1993-3.
- SANCHEZ SERRANO, L., "En torno a la función comprobadora de la Administración Pública en la gestión de los tributos", REDF, nº 3, 1974.
- SANCHEZ SOCIAS, L. y TORRES FERNANDEZ, J.J., "La Hacienda frente a las quiebras y suspensiones de pagos", Madrid, 1992.
- SANCHEZ-URAN AZAÑA, Y., "Ambito subjetivo de la Seguridad Social", REDT, nº 58, marzo-abril, 1993.
- SANCHEZ-URAN AZAÑA, Y., "Constitución y Seguridad Social", Madrid, 1995.
- SANCHEZ-URÁN AZAÑA, Y., "La garantía institucional en materia de Seguridad Social y la configuración constitucional del Sistema como función del Estado: contenido y límites", en "Jurisprudencia Constitucional sobre Trabajo y Seguridad Social", tomo XII, Madrid, 1995.
- SAN MIGUEL ARRIBAS, L., "La Inspección de Trabajo", Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1952.
- SANTOS REQUENA, A.A., "La adjudicación de bienes al ejecutante en el procedimiento de apremio", Granada, 1998.
- SANZ LARRUGA, J., "La vía administrativa de apremio: una potestad administrativa en expansión", RAP, nº 117, 1988.
- SANZ LARRUGA, J., "El procedimiento administrativo de apremio", Madrid, 1991.
- SANZ TOME, F., "Aspectos prácticos del embargo laboral", Madrid, 1979.
- SEMPERE NAVARRO, A., "Régimen Jurídico de las Mutuas Patronales", Madrid, 1986.
- SEMPERE NAVARRO, A., RODRIGUEZ INIESTA, B. y SANCHEZ TRIGUEROS, C., "Código de Seguridad Social", Pamplona, 1998.
- SENDIN BLAZQUEZ, A., "Análisis del Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de la Seguridad Social", RSS, nº 32, octubre-diciembre, 1986.
- SENDIN BLAZQUEZ, A. y MENDEZ DEZA, J., "Impugnación de los actos de gestión recaudatoria de la Seguridad Social y Jurisdicción competente", RL, 1988-I.
- SENDIN BLAZQUEZ, A., "Criterios doctrinales sobre la naturaleza jurídica de las cuotas de la Seguridad Social en el sistema español", Tribuna Social, nº 11, 1991.

- SENDIN BLAZQUEZ, A., "Clasificación y prelación de créditos, Incidencia de la anotación preventiva de embargo. Preferencia entre acreedores públicos. Posición de los créditos de la Seguridad Social", Tribuna Social, nº 26, 1993.
- SENDIN BLAZQUEZ, A., "Afiliación y alta en la Seguridad Social de los socios y administradores de las sociedades civiles y mercantiles: criterios procedimentales", Tribuna Social, nº 37, 1994.
- SERRANO ANTÓN, F., "La oposición a la vía de apremio", Pamplona, 1998.
- SERRANO MARTÍNEZ, J.E., LOPEZ LOPEZ, J. y SEQUEIRA DE FUENTES, M., "Legislación Social Básica", Madrid, 1997.
- SERRANO MARTÍNEZ, J.E. y SEQUEIRA DE FUENTES, M., "Legislación Social Básica", Madrid, 1999.
- SERRANO MARTÍNEZ, J.E. y SEQUEIRA DE FUENTES, M., "Legislación Social Básica", Madrid, 2000.
- SOLCHAGA LOITEGUI, J., "Anotación preventiva de embargo ordenada por la Hacienda Pública", IEF, Madrid, 1979.
- SOLCHAGA LOITEGUI, J., "El procedimiento de apremio sobre bienes inmuebles", Pamplona, 1986.
- SOLER ROCH, M.T., "Los recargos de prórroga y apremio en los tributos de la Hacienda Pública", IEF, Madrid, 1974.
- SOLER ROCH, M.T., "Comentario al artículo 129 de la LGT", en "Comentarios a las Leyes tributarias y financieras", t. II, Madrid, 1983.
- SOPENA GIL, J., "El embargo de dinero por deudas tributarias", Madrid, 1993.
- SOPENA GIL, J., "Comentario al artículo 127 de la Ley General Tributaria", en AAVV, "La reforma de la Ley General Tributaria. (Análisis de la Ley 25/1995, de 20 de julio)", Barcelona, 1995.
- SOSA WAGNER, F., "Ejecución forzosa e inviolabilidad del domicilio", REDA, nº 14, 1977.
- TATAY PUCHADES, C., "La recaudación en vía ejecutiva de los débitos a la Seguridad Social tras el nuevo Reglamento (Algunos aspectos procesales)", AL, 1988-2.
- TOLOSA TRIVIÑO, C., "La potestad sancionadora de la Administración en el ámbito laboral", AL, 1998-1.
- TORRES DIAZ, I. V., "Impugnación de los actos de gestión recaudatoria de la Seguridad Social", RL, II, 1992.
- TORRES DIAZ, I. V., "Aspectos jurídicos de la vía ejecutiva en el procedimiento recaudatorio de la Seguridad Social, RL, I, 1994.

- TORTUERO PLAZA, J.L., (Director), CAMARA BOTIA, A., FERRERAS ALONSO, F., LLORENTE ALVAREZ, A. y SANCHEZ-URAN AZAÑA, Y., "Código de Seguridad Social. Derecho Español y Comunitario Europeo", Madrid, 1992.
- TORTUERO PLAZA, J.L., "Los diferentes Sistemas de Pensiones Públicas en España: su necesidad de armonización", en "Los Sistemas de Seguridad Social y las nuevas realidades sociales", Madrid, 1992.
- TRUJILLO CABRERA, A., "El marco jurídico de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social", Madrid, 1995.
- URQUIZU CAVALLÉ, A., "Las cotizaciones a la Seguridad Social. Análisis jurídico tributario", Madrid, 1997.
- VALDES DAL-RE, F., "Inembargabilidad y embargabilidad de las pensiones (I y II)", RL, nº 17 y 18, 1989.
- VALDES DAL-RE, F., "Estructura del Sistema de Seguridad Social y protección de los trabajadores autónomos. (Editorial)", RL, nº 17, 8 de septiembre de 1995.
- VALENTÍN-FERNÁNDEZ SANTACRUZ, M.J., "La Ley de Derechos y Garantías del Contribuyente en materia de recaudación", Actualidad Aranzadi, 10 de septiembre de 1998.
- VAZQUEZ GONZALEZ, I., (Coordinador), en AAVV, "La Inspección de Trabajo y Seguridad Social", Pamplona, 1999.
- VAZQUEZ MATEO, F., "La presunción de certeza de las actas de la Inspección de Trabajo y de los Controladores laborales", AL, 1992-1.
- VAZQUEZ MATEO, F., "Reflexiones en torno a la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, de Ordenación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social", La Ley, 27 de enero de 1998.
- VEGAS TORRES, J., "Autorización judicial para entrada en domicilio en procedimiento de recaudación de la Seguridad Social. Límites de la Ley de Presupuestos: inconstitucionalidad del artículo 130 de la Ley General Presupuestaria", REDT, nº 61, septiembre-octubre, 1993.
- VICENTE PALACIO, A., "La obligación de reintegro del importe de las prestaciones indebidamente percibidas: La cuestión del alcance temporal de la obligación reparatoria", Tribuna Social, nº 84, 1997.
- VICENTE PALACIO, A., "El reintegro de prestaciones de Seguridad Social indebidamente percibidas", Pamplona, 1998.
- VIDA SORIA, J., "Aspecto jurídico de la gestión de la previsión social", RPS, nº 61, 1964.
- VILLAR PALASÍ, J.L., "La distribución constitucional de competencias en materia de Seguridad Social", DL, nº 5, 1982.
- VINUESA ALADRO, A., "La Inspección de Trabajo y Seguridad Social: La Ley 42/1997, de 14 de noviembre", AL, 1998-1.

- ZABALA RODRIGUEZ-FORNOS, A., LLOPIS GINER, F. y DAGO ELORZA, I., "Recaudación. Aspectos sustantivos y procedimentales. Comentarios al Real Decreto 1684/1990", Valencia, 1991.
- ZARZALEJOS NIETO, J., "La inembargabilidad de pensiones: su posible condición de derecho adquirido en caso de sucesión normativa", REDT, nº 35, julio-septiembre, 1988.

